



INTERNATIONALE DES SERVICES PUBLICS

La fédération syndicale internationale des travailleurs/euses des services publics



FRANÇAIS

4

Surendettement et crise :

QUE SE PASSE-T-IL
LORSQU' ILS FRAPPENT ?

DOCUMENT 4



LA DETTE ET LES TRAVAILLEURS/EUSES
DOCUMENTS D'ORIENTATION POLITIQUE À L'INTENTION DES SYNDICATS
PAR L'INTERNATIONALE DES SERVICES PUBLICS

Surendettement et crise :

QUE SE PASSE-T-IL LORSQU' ILS FRAPPENT ?

LE RAPPORT DETTE-PIB

N'EST PAS UN

CHIFFRE MAGIQUE¹

2015 – UKRAINE

DETTE = 80 % DU PIB

A DEMANDÉ UN PLAN DE
SAUVETAGE AUPRÈS DU FMI

2018 – PAKISTAN

DETTE = 70 % DU PIB

A DEMANDÉ UN PLAN DE
SAUVETAGE AUPRÈS DU FMI

2018 – ETATS-UNIS

DETTE = 100 % DU PIB

AUCUNE CRISE
(JUSQU' À PRÉSENT)

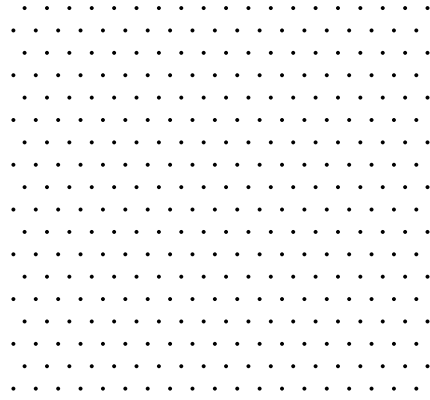
On parle de surendettement lorsque le niveau d'endettement d'un pays, combiné à d'autres facteurs internes et externes, menace sa capacité à honorer ses obligations relatives à la dette. Il peut être provoqué par une catastrophe écologique, une hausse des taux d'intérêt dans d'autres pays, une dépréciation de la monnaie, des changements au niveau du prix des marchandises, etc.

Parmi les premiers signes du surendettement figure la difficulté pour un pays d'obtenir auprès des créanciers des taux d'intérêt bas, phénomène qui s'explique par la crainte des investisseurs d'un défaut de paiement potentiel.

C'est ce qui a précipité dans la crise [l'Islande](#) en 2008 et la Grèce en 2010. Mais est-ce inévitable et que peut-on faire ?

D'UNE DETTE SOUTENABLE À UN SURENDETTEMENT

La situation de surendettement – ou crise de la dette – est liée aux perceptions des investisseurs mondiaux quant à la viabilité de la dette. Comme expliqué dans la deuxième section de cette série, il n'existe aucun niveau absolu au-delà duquel le rapport dette-PIB devient



insoutenable – cela dépend d'un certain nombre de facteurs, tels que les projections de croissance future, la productivité et les conditions du commerce extérieur.

Bien que les Etats-Unis enregistrent le plus haut rapport dette-PIB, et leur plus haut ratio jamais enregistré depuis 1946, rien n'indique qu'il s'agit d'un niveau de dette insoutenable.

A l'heure actuelle, le Pakistan n'a que peu de possibilités de générer des recettes d'exportation et possède un faible niveau de réserves de devises – les investisseurs considèrent dès lors que le pays est fragile et présente un risque de défaut élevé ; il lui est donc difficile d'attirer des financements extérieurs à un prix raisonnable.

Les Etats-Unis, au contraire, se trouvent dans une position unique, car le dollar est la devise internationale dominante : un statut qualifié par un président français (V. Giscard d'Estaing) comme un « privilège exorbitant ».

Qu'est-ce que cela signifie ?

- Les institutions et les individus outremer (y compris les gouvernements et les banques) qui détiennent des devises américaines proposent aux Etats-Unis des prêts à taux quasiment nul ;
- Les Etats-Unis peuvent dégager des capitaux à moindre coût puisque les gouvernements, institutions et entreprises étrangères achèteront toujours de grandes quantités de bons du Trésor américain (obligations) ;
- Il est très peu probable que l'endettement national actuel entraîne une crise aux Etats-Unis.

De toute évidence, tous les pays ne sont pas égaux.

La diminution de la confiance du marché envers la viabilité de la dette d'un pays pousse les créanciers à s'inquiéter et à exiger des [rendements](#) plus élevés pour couvrir le risque (perçu). Plus les rendements demandés sont élevés, plus il devient coûteux pour le pays de refinancer sa [dette souveraine](#). Cela peut empêcher le pays de réaménager sa dette et ainsi mener à un défaut de paiement et une crise.



Les sorties de capitaux – souvent sous la forme de fuite soudaine de capitaux – sont souvent un signe avant-coureur d'un manque de confiance du marché. C'est le sentiment du marché, plutôt que des indicateurs économiques tangibles, qui provoque la fuite des capitaux².

Ainsi, les gouvernements sont à la merci des peurs (bien souvent autoréalisatrices) des marchés financiers mondiaux. Pour couronner le tout, les gouvernements étrangers sont rarement neutres : au contraire, ils agissent pour protéger les investisseurs et les banques de leur pays du risque de pertes, comme ce fut le cas dans la réponse à la crise grecque.

DOMMAGES COLLATÉRAUX SUR L'ÉCONOMIE ET SUR LES TRAVAILLEURS/EUSES

Lorsqu'un pays présente des signes de surendettement (non-respect des échéances, déclaration d'un moratoire sur sa dette, ou demande d'un plan de sauvetage auprès du FMI ou d'autres), cela aboutit bien souvent à un krach économique.

Le ralentissement de la croissance qui s'ensuit peut mettre à mal des années de croissance positive. Ce fut le cas pour certains pays en développement dans les années 1980 (par exemple, le Mexique, le Brésil, le Venezuela et l'Argentine)³, ainsi que pour l'Italie et la Grèce depuis la crise financière mondiale⁴.

Ces situations peuvent entraîner une diminution des échanges, une chute des investissements directs étrangers et un ralentissement de la croissance des entreprises locales. La confiance dans l'économie nationale est gravement érodée, ce qui entraîne des pertes d'emploi, un gel des salaires et un bouleversement économique et social. Comme nous l'avons vu dans la troisième section de cette série – les secteurs les plus vulnérables de l'économie risquent d'en pâtir le plus.

DOUBLE COUP DUR

Pour déterminer comment (et si) la dette sera remboursée, les gouvernements des pays débiteurs et créanciers, les investisseurs privés et les institutions multilatérales se rencontrent. Les travailleurs/euses sont rarement invités à la table des négociations, bien qu'ils/elles paient une grande partie des conséquences réelles de la crise économique. Ce phénomène n'est pas nouveau, mais il s'aggrave⁵. En cas de surendettement ou de crise, une question sous-tend les négociations : qui paie le prix du réaménagement de la dette ?

En théorie, les conséquences du risque de crédit devraient être réparties entre les parties, en fonction des risques acceptés à la conclusion de la transaction. Ainsi, outre les risques qui pèsent sur le pays débiteur :



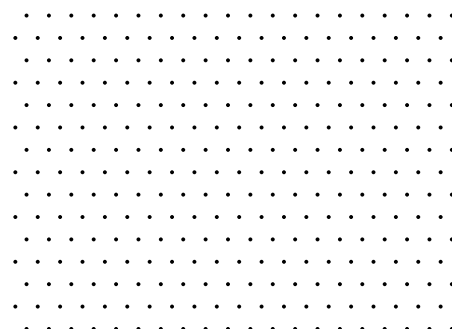


Après que les décisions d'investissement risquées de la Royal Bank of Scotland l'aient amené au bord de la faillite, le contribuable britannique a déboursé plus de 40 milliards de livres pour renflouer la banque.

- Une partie des coûts devrait être assumée par les actionnaires des institutions financières – les banques ou les fonds spéculatifs.
- Certains coûts pourraient être couverts par les contribuables des pays créanciers, puisque leurs banques enregistrent des pertes et une diminution des bénéfices, ce qui entraîne une baisse des recettes fiscales.

Dans les faits, malheureusement, ce sont essentiellement les travailleurs/euses des pays débiteurs qui portent le fardeau de la dette. Le pouvoir croissant des marchés financiers et la hausse de l'exposition aux investisseurs privés ont conduit à l'augmentation du nombre d'actions en justice. Ainsi, les créanciers peuvent poursuivre des Etats pour exiger le remboursement de la dette, devant des tribunaux nationaux, souvent dans le pays du créancier.

Dans les années 1980 et 1990, moins de 10 % des défauts de paiement se soldaient par un recours en justice, mais depuis la moitié des années 2000, 50 % d'entre eux ont fini devant les tribunaux⁶.



L'action en justice est désormais considérée par certains créanciers comme un moyen de dégager un bénéfice (abusif) considérable de la dette. Les gouvernements, craignant les frais élevés de longs procès, acceptent un accord rapidement plutôt que d'attendre une décision punitive du tribunal⁷.

L'incertitude et l'injustice du système mondial de réaménagement de la dette ont créé un nouvel acteur sur le marché : les fonds vautours. Ils achètent les créances en difficulté à bas prix, dans l'unique but de tirer profit de cette triste situation, en exploitant les lacunes des règles actuelles (voir encadré ci-dessous).

Du point de vue de la pérennité économique, imposer la majeure partie du fardeau de la dette souveraine au pays débiteur s'apparente à incarcérer quelqu'un jusqu'à ce qu'il rembourse ses dettes. C'est une mesure punitive qui n'aide personne.

Si une entreprise fait faillite, l'investisseur perd une partie du capital remboursé⁸. Les lois relatives aux faillites pour les entreprises et les individus ont évolué en ce sens, car condamner les débiteurs d'une peine de prison était contre-productif – un-e détenu-e ne peut pas payer ses dettes.

De la même manière, les pays dont l'économie est en chute libre n'ont aucune possibilité de rembourser leurs dettes. Les travailleurs/euses du pays créditeur sont lésés deux fois : tout d'abord, lorsque l'économie enregistre une croissance négative, puis lorsque le gouvernement cherche les moyens de rembourser la dette en comprimant les services, la sécurité sociale et les emplois. Cela reviendrait à jeter en prison la famille du débiteur – c'est inutile et manifestement injuste.

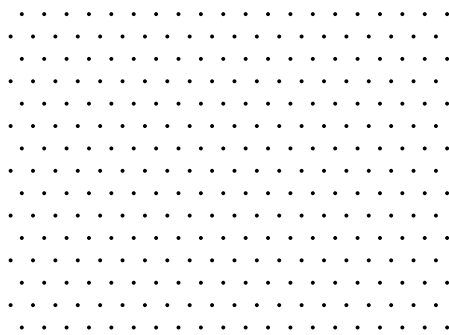
Les créanciers privés exploitent un système qui les protège des risques qu'ils auraient acceptés dans n'importe quelle transaction normale.

QUE SONT LES "FONDS VAUTOURS" ?

Certains financiers achètent les dettes publiques en défaut de paiement ou à risque sur le marché secondaire (au rabais), afin de pouvoir poursuivre les gouvernements pour exiger un remboursement total. Les « créanciers récalcitrants » peuvent empêcher la renégociation des dettes et dépouiller ainsi les Etats débiteurs. Les fonds spéculatifs sont responsables de plus de deux tiers de toutes les actions en justice relatives à la dette souveraine au cours de ces vingt dernières années.

Compte tenu de l'absence de cadre international cohérent en matière de règlement des différends relatifs à la dette souveraine, les pays peinent à résister aux sanctions des fonds vautours, qui peuvent chercher à empêcher toute renégociation de la dette et à punir les Etats débiteurs.

Bien souvent, ces fonds rachètent la dette après que la plupart des créanciers initiaux ont conclu un accord avec le pays en défaut. Ils intentent ensuite une action en justice pour réclamer la valeur nominale des titres, les arriérés et les frais de procédure. Il est arrivé





qu'un créancier reçoive 392 % de rendement sur la valeur originale du titre, dégageant ainsi un bénéfice de plus de 2 000%⁹.

Cette situation crée un aléa moral : les créanciers sont tentés de refuser l'accord ou la renégociation, car ils savent qu'ils auront davantage de pouvoir et qu'ils réaliseront de gros profits s'ils résistent. Ces litiges compromettent la viabilité de la dette, la stabilité financière et le développement durable. Ils sont en outre injustes : les prêts imprudents ont autant d'impact sur les crises de la dette souveraine que les emprunts imprudents. Pourtant, le fardeau retombe généralement de manière démesurée sur le débiteur.

Par exemple, après des années de litiges avec ses créanciers à la

suite d'une crise majeure, l'Argentine a payé à quatre fonds vautours 1-2 % de son PIB afin d'éviter d'être exclue des marchés internationaux de capitaux.

Certains pays ont depuis adopté des législations nationales afin de restreindre la capacité des fonds vautours à s'attaquer aux pays qui ont entrepris des initiatives d'allègement de la dette au niveau international. Parmi celles-ci figurent la loi belge contre les fonds vautours et la loi britannique sur l'allègement de la dette pour les pays en développement de 2010 (Debt Relief (Developing Countries) Act).

Mais, tant que ces lois ne seront pas universellement adoptées, les pays demeureront vulnérables aux litiges devant des tribunaux étrangers.

LES SYNDICATS AGISSENT - ISLANDE

L'Islande est peut-être une petite nation, mais l'effondrement de son secteur bancaire en 2009 a été l'un des pires en son genre. Pour une petite communauté, il aurait pu avoir des conséquences désastreuses. Mais la reprise économique de l'Islande a été bien plus rapide et plus forte que ce que l'on craignait.

Selon Ögmundur Jónasson, ancien dirigeant de la Confédération des employés municipaux et de l'Etat d'Islande (Bandalag starfsmanna ríkis og bæja, BSRB) et membre du Conseil exécutif de l'ISP, le concept de répartition équitable et de cohésion sociale promu par le mouvement syndical depuis des décennies a joué un rôle crucial pour favoriser la reprise. En tant que ministre islandais de la Santé au moment de la crise, Jónasson bénéficiait d'une perspective de premier plan sur la crise de la dette du pays.

Il explique :

« L'Islande, comme d'autres pays nordiques, a développé un système tripartite de dialogue social entre le travail organisé, l'Etat et les municipalités, et les organisations patronales. Cette tradition du dialogue a certainement été mise à mal avec l'avènement du néolibéralisme, mais elle persistait. Lorsqu'il est devenu évident que l'Islande était au bord de la faillite, tous ces partenaires ont compris l'importance du dialogue et de la coopération. »

Au moment de l'effondrement du secteur bancaire du pays, attribuable en grande partie à des investissements irresponsables sur les marchés monétaires internationaux, le FMI s'est impliqué davantage au niveau politique.

« Le FMI traînait une mauvaise réputation au sein des cercles de travailleurs. En tant que ministre de la Santé, j'avais rencontré à plusieurs reprises des représentants du FMI, qui promouvaient les coupes dans des dépenses publiques. A aucun moment, je n'ai le souvenir qu'ils aient demandé comment le système de santé s'en sortait. Nous avons réussi à dégager un compromis, avec les partenaires sociaux, qui prévoyait une augmentation des impôts pour les plus nantis, assortie d'un allègement fiscal pour les plus bas salaires. L'Etat et les municipalités ont ainsi bénéficié de revenus plus élevés et la nécessité de réduire les dépenses a été légèrement atténuée. »

Le FMI a été informé dès le départ qu'aucune proposition radicale – telle que les privatisations, les coupes généralisées et les licenciements – ne serait tolérée au sein d'une société qui valorisait les syndicats de travailleur-euse-s. Cela a par ailleurs renforcé la position de négociation du gouvernement.

« La méthode de travail du FMI est incompatible avec le concept de dialogue social. Elle nous a montré qu'il était indispensable d'écouter le peuple si nous voulions sortir de la crise. Je me réfère souvent à un célèbre proverbe islandais pour décrire notre gestion de la crise : «Si nous sommes en danger sur un bateau en proie à une mer agitée, tout le monde doit se mettre à ramer – ensemble et à l'unisson. Mais il y a bien entendu une condition sine qua non : nous devons tous être sur le même bateau.» »

En dépit des déclarations qui affirmaient qu'une opposition à la formule traditionnelle du FMI enfoncerait davantage le pays dans la crise, en raison de l'augmentation des impôts, de la faillite des banques et de la protection du secteur public, la reprise de l'Islande a été plus rapide que prévu – en grande partie grâce à la conviction générale que la participation et la cohésion sociales étaient nécessaires pour sortir le pays de la crise. Ces résultats durables sont évidemment le fruit de la lutte syndicale.

SORTIR DU RANG

Lorsqu'une crise frappe un pays, les créanciers officiels exercent sur lui une pression considérable pour qu'il réduise ses dépenses et qu'il mette en œuvre des mesures d'austérité. Ainsi, les priorités gouvernementales portent sur la restructuration de la dette et les problèmes de liquidité à court terme, plutôt que sur les besoins stratégiques à long terme du pays.

Mais les choses pourraient se passer différemment.

Par exemple, lors de la crise d'Asie de l'Est, de nombreux pays ont commencé par suivre les recommandations du FMI, qui prônaient l'austérité fiscale et l'augmentation des taux d'intérêt.

Ces mesures ont eu des répercussions négatives sur les trois plus grands pays de la région – la Thaïlande, la Malaisie et la Corée du Sud : le PIB a chuté de 12,5 %.

Ces pays ont alors décidé de sortir du rang du FMI et ont adopté toute une série de mesures visant à stimuler leur économie. En trois à cinq ans, l'Asie de l'Est avait largement retrouvé son niveau de croissance d'avant-crise, grâce à une combinaison de dépenses publiques accrues, de mesures incitatives pour favoriser la demande intérieure, telles que les prêts au logement, et de l'utilisation de contrôles visant à endiguer la fuite des capitaux, sous la forme d'accords avec les créanciers internationaux pour refinancer la dette à court terme¹⁰.

Cet exemple montre que, lorsqu'un pays fait face à une crise, une analyse approfondie et une conception réfléchie des politiques (plutôt qu'une approche universelle) peuvent lui permettre d'éviter le pire. La conditionnalité du FMI – qui impose aux gouvernements la mise en place de certaines mesures, notamment d'austérité, en échange de prêts de sauvetage – a eu des effets désastreux. Même si elles contribuent à la diminution de l'inflation et à l'équilibre budgétaire à court terme, elles n'ont jamais conduit à une croissance économique durable¹¹. Par ailleurs,

elles creusent presque systématiquement les inégalités et minent le développement économique à long terme.

Bien qu'elles aient été discréditées sur le plan économique, ces conditions demeurent, car elles servent les intérêts des créanciers des grandes banques et des pays à revenu élevé qui financent le FMI (et dès lors contrôlent les droits de vote au sein de son Conseil d'administration).

D'ailleurs, des documents du FMI ayant été divulgués révèlent que les économistes du FMI ont constaté que l'austérité avait aggravé la situation en Grèce et ont jugé que l'action avait été motivée par des considérations politiques.

Les documents affirment qu'une « restructuration de la dette aurait été préférable pour la Grèce, mais était inacceptable pour les partenaires européens. Le report de la restructuration a permis aux créanciers privés de réduire leur exposition et de transférer leurs créances vers le secteur public ». Lorsque les créanciers officiels injectent des fonds visant à rembourser les prêts aux banques internationales, cela fragilise la diligence raisonnable et la responsabilité du prêteur dont doivent faire preuve ces banques¹².

Bien entendu, il est plus facile pour des grandes économies en pleine croissance comme la Corée du Sud de résister à la pression de la part du FMI. Les pays de plus petite taille et en développement ont généralement moins de poids et de marge de manœuvre au niveau politique. Il est dès lors urgent d'adopter un cadre plus équilibré sur la restructuration de la dette à l'échelle internationale (voir document d'orientation politique numéro cinq).

QUE PEUVENT FAIRE LES TRAVAILLEURS LORS D'UNE CRISE DE LA DETTE ?

Une des meilleures façons de protéger les travailleurs/euses lors d'une crise de la dette consiste à identifier les signes avant-coureurs de la crise et à alerter de leur danger avant qu'elle n'éclate. Alors que l'accumulation de la dette se développe sur plusieurs années, la crise, quant à elle, survient soudainement. Si les syndicats n'ont pas été inclus dans le débat public suffisamment tôt, ils sont souvent mis de côté lorsque la crise frappe.

Lorsqu'une crise éclate, les syndicats et les travailleurs/euses des Etats **débiteurs** doivent s'unir afin de garantir que :

1. Le gouvernement comprend que la socialisation des pertes des banques vers les travailleurs/euses est inacceptable ;
2. Des audits de la dette sont entrepris et évalués avant la mise en œuvre de mesures d'austérité, afin d'identifier les raisons et les responsables de cette crise et ainsi de mieux y faire face, et de s'assurer que le gouvernement n'accuse pas les secteurs vulnérables de la société ;
3. Le risque de la dette est réparti de manière plus équitable entre toutes les parties, sur la base de cet audit ;
4. Le secteur public et le système d'allocations continuent de protéger les franges les plus vulnérables de la société lors de la récession ;
5. Des mesures sont mises en place afin de veiller à ce que les compressions inévitables au niveau des services, des travailleurs/euses et des conditions de travail soient temporaires et qu'ils puissent être rétablis dès le début de la reprise économique.

Les syndicats et les travailleurs/euses des Etats **créanciers** ont également un rôle à jouer afin de s'assurer que le capitalisme financier n'en sort pas gagnant. Ils doivent :

1. Expliquer publiquement les raisons du défaut de paiement de la dette (sur la base des audits de la dette), afin de veiller à ce que de fausses rumeurs sur le gaspillage des fonds publics et les allocations sociales ne se propagent pas au sein de la population du pays créancier.
2. Souligner le coût humain payé par les travailleurs/euses du pays créancier, qui n'en sont pas responsables, et insister sur l'injustice et la tragédie.
3. Expliquer que la manière la plus sûre et la plus logique économiquement parlant pour les créanciers de récupérer leur argent à moyen terme est d'accepter que l'Etat débiteur doit croître pour pouvoir assurer le service et le remboursement de sa dette.
4. Plaider en faveur d'une législation qui interdit les fonds vautours et les prêts abusifs.

RÉFÉRENCES:

1. Strauss, D, 2018. IMF faces China dilemma as low-income nations seek help, *Financial times*, 22 novembre. [🔗](#)
2. FMI, 2018. *Sovereign debt*, Chapter 7 Sovereign default. [🔗](#)
3. Fischer, S. 1989. Resolving the international debt crisis. Developing Country Debt and Economic Performance, NBER papers Volume 1: The International Financial System [🔗](#)
4. Reinhart, C. 2018. Un été long et chaud en Italie, Project Syndicate, 30 mai. <https://www.project-syndicate.org/commentary/italy-sovereign-debt-restructuring-by-carmen-reinhart-2018-05/french?barrier=accesspaylog> [🔗](#)
5. voir Fischer, 1989, *ibid.* [🔗](#)
6. Kiel institute. 2018. Creditor Lawsuits Are Making Debt Crises More Difficult to Resolve. 11 septembre. <https://www.ifw-kiel.de/publications/media-information/2018/creditor-lawsuits-are-making-debt-crises-more-difficult-to-resolve/> [🔗](#)
7. Kiel institute. 2018, *ibid.*
8. Stiglitz, J. 2013. We need a fair system of restructuring sovereign debt. *The Guardian*. 4 septembre <https://www.theguardian.com/business/2013/sep/04/we-need-fair-system-for-restructuring-sovereign-debt> [🔗](#)
9. Goldman, M et Pustovit, G. 2018*. Public interests in Sovereign Litigation: An empirical analysis*. <https://ssrn.com/abstract=3122602>. [🔗](#)
10. Economist, 2002. The lost (half) decade. 4 juillet. Disponible sur : <https://www.economist.com/special-report/2002/07/04/the-lost-half-decade> et Kregel, J. 1999. East Asia is not Mexico: the difference between a balance of payments crisis and debt deflation in Tigers in Trouble, édité par Jomo K S. Hong Kong University Press. [🔗](#)
11. MacEwan, A. 2002. Economic debacle in Argentina: The IMF strikes again. *Foreign Policy Focus*, 2 janvier. [🔗](#)
12. MacEwan, A. 2002, *ibid.*



Cette publication a été réalisée avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de Citizens for Financial Justice et de l'Internationale des Services Publics et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

**INTERNATIONALE
DES SERVICES PUBLICS**

La fédération syndicale internationale des travailleurs/euses des services publics

45 AVENUE VOLTAIRE, BP 9
01211 FERNEY-VOLTAIRE CEDEX
FRANCE

TEL: +33 4 50 40 64 64
COURRIEL: PSI@WORLD-PSI.ORG
WWW. PUBLICSERVICES.INTERNATIONAL

L'Internationale des Services Publics est une fédération syndicale internationale qui regroupe plus de 700 syndicats représentant 30 millions de travailleurs/euses dans 154 pays.

Nous faisons entendre leur voix auprès des Nations Unies, de l'OIT, de l'OMS et d'autres organisations régionales et mondiales. Nous défendons les droits syndicaux et du travail et luttons pour l'accès universel à des services publics de qualité.