

REPENDRE A LA CRISE DU COVID-19 : LA BELGIQUE ET L'ANNULATION DE LA DETTE DES PAYS DU SUD

Note de positionnement

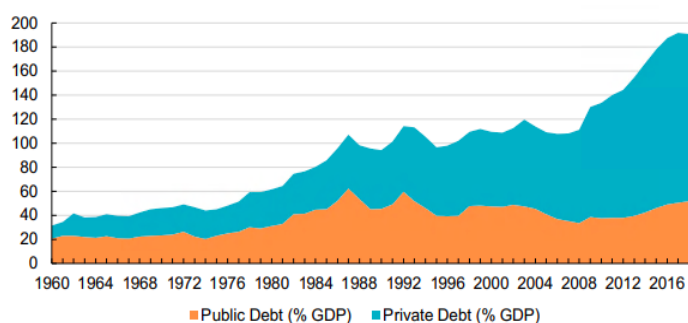
1. INTRODUCTION : UNE CRISE DE LA DETTE PRÉ-EXISTANTE A LA CRISE DU COVID-19

Pour comprendre les conséquences financières de la crise du Covid-19 dans les pays du Sud il faut prendre en compte qu'elle s'ajoute à la crise préexistante de la dette dans ces pays, qui a commencé dès 2013-2014 pour une partie d'entre eux. Cette crise est liée à la structure de l'économie capitaliste mondiale qui maintient ces pays dans un rôle de pourvoyeurs de matières premières et qui les rend dépendants des flux financiers provenant des économies du Nord et des aléas des cours des matières premières. S'est ajouté comme facteur aggravant la poursuite des effets de la récession mondiale enclenchée par la crise financière de 2008.

Structure de la dette

Au niveau mondial, la dette globale n'a cessé d'augmenter, pour atteindre en 2019 un niveau sans précédent : 255 000 milliards USD, soit 320% du PIB mondial¹. Pour les pays du Sud, selon la CNUCED (la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), le stock total de

Figure 1 Total Debt Stocks, all developing countries, 1960–2018 (Percentage of GDP)



Source: UNCTAD secretariat calculations based on IMF Global Debt Database.

dette (dette publique et privée, due à des créanciers publics et privés, extérieurs et domestiques) culminait fin 2018 à 193% de leur PIB, contre 100% en 2008². Le graphique 1 montre la répartition de la dette privée (139 % du PIB) par rapport à la dette publique (54 % du PIB) en 2018³. En ce qui concerne la dette publique des pays du Sud, on constate que suite à la stagnation de l'aide publique au développement, à la faiblesse des taux

d'intérêt et à la recherche permanente d'investissements plus rémunérateurs, les emprunts et émissions d'obligations ont été l'outil de financement le plus accessible pour les infrastructures et services publics⁴. En conséquence, les nouveaux prêts aux pays du Sud sont passés de 185 milliards USD en

¹ Institute of International Finance, "Global Debt Monitor", novembre 2019, <https://www.iif.com/Research/Capital-Flows-and-Debt/Glob-al-Debt-Monitor>

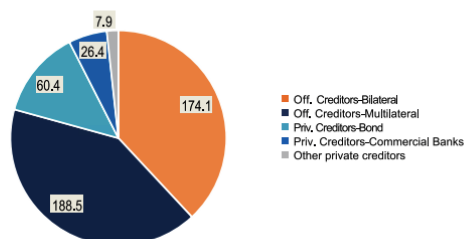
² UNCTAD (CNUCED), « The Covid-19 shock to developing countries : towards a « whatever it takes » programme for the two-thirds of the world's population being left behind », mars 2020, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds_tdr2019_covid2_en.pdf

³ UNCTAD (CNUCED), "From the Great Lockdown to the Great Meltdown : Developing Country Debt in the Time of Covid-19", avril 2020, p.3, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3_en.pdf ; alors que le sujet principal de cette note est la dette publique, il est important de prendre en compte également l'augmentation de la dette privée des entreprises, qui peut être transformée en dette publique à la faveur d'un sauvetage public en période de crise, comme cela est déjà arrivé dans le passé à l'occasion notamment de la crise de 2008, voir Fresnillo, I., "Out of service. How public services and human rights are being threatened by the growing debt", EURODAD, février 2020, p. 16, <https://eurodad.org/files/pdf/1547133-out-of-service-how-public-services-and-human-rights-are-being-threatened-by-the-growing-debt-crisis.pdf>

⁴ Fresnillo, I., "Out of service. How public services and human rights are being threatened by the growing debt", EURODAD, février 2020, p. 19, <https://eurodad.org/files/pdf/1547133-out-of-service-how-public-services-and-human-rights-are-being-threatened-by-the-growing-debt-crisis.pdf>

2007 à 452 milliards en 2018⁵. Cette nouvelle composition de la dette augmente les risques pour les pays débiteurs.

Figure 7 Long-term public and publicly guaranteed external (PPG) debt by creditor in developing countries benefiting from the G20 debt service payment suspension initiative, 2018 (Billions of current US dollars)



Source: See Figure 2 above.

Comme le montre le graphique 2⁶, pour les pays à faible revenu, la dette publique est beaucoup plus élevée que la dette privée. Elle a en effet augmenté dans les pays à bas revenu d'une moyenne de 38,7% du PIB dans la période 2010-2014 pour atteindre 47% du PIB en 2019⁷. Selon le FMI, pas moins de 9 pays étaient déjà en situation de surendettement en 2019, et 24 autres pays en situation de risque élevé de surendettement⁸. Le service de la dette a ainsi bondi, avec une augmentation des

remboursements de la dette publique à des créanciers étrangers de 83% entre 2010 et 2018, mobilisant 12,56% des revenus publics dans l'ensemble des pays dits en développement⁹.

Impact de la dette sur les services de santé

Il y a une corrélation entre le poids croissant du service de la dette et la baisse des dépenses dans les services publics : entre 2014 et 2018, les dépenses publiques affectées aux services publics ont baissé de 18,42% en Amérique latine et aux Caraïbes, et de 13% en Afrique sub-saharienne¹⁰. Le secteur public de la santé a particulièrement souffert, comme l'illustre le tableau 1 qui reprend les 11 pays qui ont connu une augmentation de plus de 20% du service de la dette par habitant et une baisse concomitante de plus de 20% des dépenses publiques par habitant dans le secteur de la santé sur la période 2014-2016¹¹.

External public debt service per capita and domestic general government health expenditure per capita 2014-2016 (% variation over period)

	Variation on external public debt service per capita	Variation on domestic general government health expenditure per capita
Azerbaijan	39.52%	-45.03%
Brazil	61.92%	-23.42%
Central African Republic	111.40%	-29.44%
Djibouti	50.63%	-25.03%
Jordan	75.89%	-27.30%
Kazakhstan	37.06%	-34.60%
Kyrgyz Republic	24.34%	-40.24%
Lesotho	32.75%	-25.16%
Mexico	105.91%	-21.38%
Nigeria	27.26%	-28.07%
Zambia	145.13%	-34.23%

Les politiques promues par le FMI et la Banque mondiale en faveur de la libéralisation et de l'austérité (austérité budgétaire, dérégulation du marché du travail et du secteur financier, privatisation des

⁵ Ibid. p. 19

⁶ UNCTAD (CNUCED), "From the Great Lockdown to the Great Meltdown : Developing Country Debt in the Time of Covid-19", avril 2020, p.8, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3_en.pdf

⁷ Fresnillo, I., "Out of service. How public services and human rights are being threatened by the growing debt", EURODAD, février 2020, p. 19, <https://eurodad.org/files/pdf/1547133-out-of-service-how-public-services-and-human-rights-are-being-threatened-by-the-growing-debt-crisis.pdf>

⁸ IMF (FMI), "List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries", novembre 2019, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>

⁹ Fresnillo, I., "Out of service. How public services and human rights are being threatened by the growing debt", EURODAD, février 2020, p. 4, <https://eurodad.org/files/pdf/1547133-out-of-service-how-public-services-and-human-rights-are-being-threatened-by-the-growing-debt-crisis.pdf>

¹⁰ Ibid. p. 27

¹¹ Ibid. p. 28

entreprises et des services publics, suppression significative des barrières douanières, du contrôle des changes et des mouvements de capitaux) sont directement corrélées à la vulnérabilité de ces pays aux chocs exogènes et à l'augmentation de la dette. Début 2020, avant l'explosion du Covid-19, 113 pays avaient prévu d'appliquer des mesures d'austérité sur incitation du FMI, et 46 pays privilégiaient le service de la dette plutôt que les services de santé – dépensant jusqu'à quatre fois plus d'argent au premier qu'aux seconds¹².

Les coupes budgétaires liées au remboursement de la dette font que celle-ci repose donc particulièrement sur les épaules des groupes les plus vulnérables. De plus, elle creuse les inégalités de genre : il a été démontré que le service de la dette est disproportionnellement porté par les femmes, alors même que très peu du financement obtenu via les emprunts est investi dans des services qui leur sont essentiels¹³.

Or, la crise de la dette, si elle couvait dans une série de pays depuis plusieurs années, a été exacerbée par l'arrivée du Covid-19. La cause principale ne se situe pas tant dans l'impact direct de la pandémie sur les pays concernés, mais dans le choc économique lié au ralentissement de l'économie mondiale : fuite des capitaux, effondrement des taux de change, des prix des matières premières et des transferts financiers des personnes migrantes à leur famille ont entraîné un choc économique qui se répercute directement sur les finances publiques des Etats.

2. REMBOURSER LA DETTE OU TRAITER LA PANDÉMIE ?

Selon un récent rapport d'Oxfam, entre 200 et 500 millions de personnes ont basculé dans la pauvreté en 2020 des suites de la crise actuelle : plus des deux tiers d'entre elles vivent en Asie du Sud, en Asie de l'Est et dans la région Pacifique, et 52 millions en Amérique latine et dans les Caraïbes¹⁴. Dans les pays du Sud en effet, le travail est très souvent informel et les systèmes de protection sociale sont souvent faibles ou inexistantes. L'effet de la pandémie sur les revenus et donc la vie quotidienne des gens a été et restera donc dramatique, avec des répercussions sur au moins une décennie¹⁵. Les femmes, qui représentent 70% du personnel soignant dans le monde et assument la grande majorité du travail de *care*, sont en première ligne de la réponse à la pandémie, tentant ainsi de pallier les services publics déficients voire inexistantes dans leurs pays.

L'impact de l'épidémie sur l'économie est et sera massif. La CNUCED estimait déjà fin mars 2020 que 59 milliards USD de capitaux avaient déjà quitté les pays du Sud, un record historique correspondant au double de la fuite des capitaux constatée en 2008¹⁶. Trois autres indices particulièrement significatifs pour ces pays ont subi en 2020 une baisse plus importante qu'en

¹² Oxfam, "Dignity not destitution. An 'Economic Rescue Plan For All' to tackle the Coronavirus crisis and rebuild a more equal world", avril 2020, <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620976/mb-dignity%20not%20destitution-an-economic-rescue-plan-for-all-090420-en.pdf>

¹³ Musindarwezo, D., "Realising women's rights: the role of public debt in Africa", Gender and development network (GADN), août 2018, <https://gadnetwork.org/gadn-resources/2018/8/9/realising-womens-rights-the-role-of-public-debt-in-africa>

¹⁴ Oxfam, "Le virus des inégalités. Réunifier un monde déchiré par le coronavirus grâce à une économie équitable, durable et juste » <https://www.oxfam.org/fr/publications/le-virus-des-inegalites>

¹⁵ "Oxfam, « Le virus des inégalités. Réunifier un monde déchiré par le coronavirus grâce à une économie équitable, durable et juste » <https://www.oxfam.org/fr/publications/le-virus-des-inegalites>

¹⁶ UNCTAD (CNUCED), « The Covid-19 shock to developing countries : towards a « whatever it takes » programme for the two-thirds of the world's population being left behind », mars 2020, pp 2-3, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds_tdr2019_covid2_en.pdf

2008 sur les marchés financiers : le prix des matières premières, le cours des monnaies locales par rapport au dollar US et la valeur des obligations de dette souveraine de ces pays.

Dans ces conditions, les États auront un rôle essentiel à jouer pour assurer la survie de leur population, au travers d'un renforcement des services publics et de la protection sociale. Vu la baisse des revenus des pays du Sud, une annulation de leur dette ne doit donc pas être considérée comme une concession, une solution parmi d'autres, une hypothèse de travail, mais comme une question de survie. Cela est vrai à la fois pour les populations de ces pays, qui passeraient après le remboursement des créanciers, mais aussi pour celles des pays riches : circulation du virus, et effets négatifs des défauts de paiement de la dette sur la reprise de l'économie mondiale¹⁷.

A l'heure où l'ensemble des pays dits 'en développement' fait face à des obligations de remboursement de dette extérieure publique de 2700 milliards USD en 2020 et 2021¹⁸, « *l'argument de l'état de nécessité n'a jamais été aussi fort* »¹⁹. Le droit international dispose en effet d'outils permettant aux États de décréter unilatéralement la suspension du remboursement de la dette en cas d'état de nécessité menaçant gravement la population, afin que celui-ci n'empêche pas la réponse aux besoins les plus urgents de la population.

Enfin, comme l'a souligné António Guterres, Secrétaire Général des Nations Unies, la crise sanitaire, économique et sociale menace les vies et les moyens de subsistance, rendant la réalisation des Objectifs de développement durable encore plus difficile²⁰. Des mesures d'urgence s'imposent donc, à la fois pour les débiteurs et les créanciers pour s'assurer que la lutte contre la pauvreté et les inégalités ne continue pas à reculer. Pour renforcer cette idée, il vaut la peine de mentionner que le président de la Banque Mondiale lui-même a reconnu que l'architecture financière internationale était « biaisée en faveur des pays riches et des pays créanciers »²¹.

Ces mesures doivent inclure une annulation des paiements prévus au titre du service de la dette en 2020 et 2021 au minimum. Les paiements de 2020 doivent toujours être annulés s'ils n'ont pas été effectués l'an passé. Ces dettes peuvent en effet être qualifiées d'« insoutenables »²² dès lors qu'elles

¹⁷ Maury Obstfeld, ancien économiste en chef du FMI, cité dans Miller R. & Jamrisko M. (Bloomberg Quint), « *Make-Or-Break moment in virus fight could happen this week* », 12 avril 2020, <https://www.bloomberquint.com/global-economics/make-or-break-moment-in-virus-fight-confronts-world-at-imf-talks>

¹⁸ UNCTAD (CNUCED), « *From the Great Lockdown to the Great Meltdown : Developing Country Debt in the Time of Covid-19* », avril 2020, p.7, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3_en.pdf.

¹⁹ Citation de l'expert de l'ONU Juan Pablo Bohoslavsky, Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, « *COVID-19: appel urgent pour une action fondée sur les droits de l'homme en réponse à la récession économique* », Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), 15 avril 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/20200414_IEDebt_urgent_appeal_COVID19_fr.pdf ; voir également Toussaint, E., « *Quand un Etat invoque l'état de nécessité pour suspendre le paiement de la dette, le caractère légitime ou non de celle-ci n'a aucune importance* », Le Monde, 8 avril 2020, https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/08/quand-un-etat-invoque-l-etat-de-necessite-pour-suspendre-le-paiement-de-la-dette-son-caractere-legitime-ou-non-n-a-aucune-importance_6035975_3232.html

²⁰ Département de la communication globale, « *Développement durable : la COVID-19 met le Programme 2030 à l'épreuve* », Nations Unies, 08 juillet 2020, Nations Unies, <https://www.un.org/pt/node/81610>

²¹ Allocution du président du Groupe de la Banque mondiale David Malpass à l'adresse du Comité du développement à l'occasion des Assemblées annuelles 2020, 16 octobre 2020 <https://www.banquemondiale.org/fr/news/speech/2020/10/16/remarks-by-world-bank-group-president-david-malpass-to-the-annual-meetings-2020-development-committee>

²² La soutenabilité de la dette n'est pas une simple catégorie financière mais une situation qui n'existe que si le service de la dette n'entraîne pas des sacrifices intolérables pour le bien-être de la société, voir UNCTAD (CNUCED), « *Sovereign Debt Workouts: Going Forward Roadmap and Guide* », avril 2015, https://debt-and-finance.unctad.org/Documents/SDW_roadmap.pdf

empêchent les États d'assurer leurs obligations premières envers leurs populations en matière de respect des droits humains et des besoins de base tels que définis dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies et par le rapport de la 71^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies (2016) relative aux effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels²³.

Enfin, des simulations montrent effectivement qu'à l'inverse de scénarios se limitant à des prêts extraordinaires du FMI ou une suspension en 2020 des dettes bilatérales, seul celui-ci empêche le surendettement et permet de financer effectivement la réponse à la crise²⁴.

3. ANNONCES DU G20 ET DU CLUB DE PARIS : DES MESURES JUSQUE LÀ INSUFFISANTES

En avril 2020, les États créanciers membres du G20 et du Club de Paris (dont fait partie la Belgique) ont annoncé la suspension provisoire du remboursement des dettes bilatérales pour 73 pays classés parmi les « plus pauvres²⁵ ». Ce moratoire, qui a pris effet le 1^{er} mai, ne concernait initialement que les sommes dues jusqu'au 31 décembre 2020²⁶. Le 22 novembre, le G20 a prolongé la suspension du paiement de certaines dettes jusqu'en juin 2021 sans en changer les modalités qui restent largement insuffisantes pour aider les pays du Sud à lutter contre la crise du Covid-19, et ce pour quatre raisons principales.

Premièrement, il s'agit d'un simple report de paiement, de très courte durée et limité à 73 pays. Il est prévu que le remboursement des sommes dues pour 2020 et le premier semestre de 2021 sera étalé sur trois ans (de 2022 à 2024) et s'ajoutera aux autres paiements qui étaient déjà prévus sur cette période, ce qui alourdit de manière importante le fardeau de la dette. Ce report n'a concerné en 2020 qu'une infime partie des remboursements de la dette due cette année-ci : 1,66% des remboursements dus par l'ensemble des pays dits « en développement »²⁷. À la mi-janvier 2021, 46 des 73 pays éligibles avaient exprimé leur intention de bénéficier de l'ISDS (étendue). À ce jour, cette initiative a permis de reporter 5,7 milliards de dollars de remboursement.

Deuxièmement, le moratoire ne se met pas en place automatiquement puisque les pays concernés doivent le demander et conclure notamment un accord avec le FMI²⁸. Or, compte tenu des projections

²³ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/251/11/PDF/N1625111.pdf>

²⁴ Munevar, D., "Emergency financing for Low-Income Economies (LIE) to tackle COVID-19. Cost estimates for the impact of the crisis and emergency financing requirements", EURODAD, 2 avril 2020, <https://eurodad.org/files/pdf/1547167-emergency-financing-for-low-income-economies-to-tackle-covid-19-cost-estimates-for-the-impact-of-the-crisis-and-emergency-financing-requirements.pdf>

²⁵ Club de Paris, communiqué de presse, «Suspension du service de la dette pour les pays les plus pauvres - ADDENDUM (*)», 15 avril 2020, <http://www.clubdeparis.org/fr/communications/communiqu%C3%A9-presse/suspension-du-service-dette-pays-plus-pauvres-addendum-15-04-2020> ; on notera que sur les 77 pays bénéficiaires initiaux, 4 ont été finalement exclus (Soudan, Syrie, Zimbabwe et Érythrée) au motif de leurs arriérés de paiement envers le FMI ou la Banque mondiale.

²⁶ "Déclaration commune de David Malpass, président du Groupe de la Banque mondiale, et Kristalina Georgieva, directrice générale du FMI, sur les résultats de la réunion des ministres des Finances du G20", 15 avril 2020, <https://www.banquemondiale.org/fr/news/statement/2020/04/15/joint-statement-by-world-bank-group-president-david-malpass-and-imf-managing-director-kristalina-georgieva-on-outcome-of-g20-finance-ministers-meeting>

²⁷ Eurodad (2020), Shadow report on the limitations of the G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining out the Titanic with a bucket? https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report.

²⁸ UNCTAD (CNUCED), "From the Great Lockdown to the Great Meltdown : Developing Country Debt in the Time of Covid-19", avril 2020, pp. 7-8, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3_en.pdf

fiscales du FMI pour les pays bénéficiaires du moratoire²⁹ et des déclarations du président de la Banque mondiale³⁰, le FMI et la Banque mondiale continueront à conditionner leurs nouveaux prêts ainsi que leurs mesures de report ou d'allègement au renforcement des politiques d'austérité et à la libéralisation de l'économie qui ont précisément augmenté la vulnérabilité de nombreux pays comme montré précédemment. Une étude a montré que 84% des prêts accordés par le FMI depuis septembre 2020 destinés à la réponse Covid-19 encourageaient, et dans certains cas exigeaient, des pays qu'ils adoptent des mesures d'austérité au lendemain de la crise sanitaire³¹.

Troisièmement, le moratoire ne concerne pas (encore) les dettes contractées à l'égard du FMI³² et des banques multilatérales de développement dont la Banque mondiale. Le Club de Paris demande seulement à ces dernières d'«explorer les options de suspension des paiements du service de la dette pendant la période de suspension tout en maintenant leur notation actuelle et leur faible coût de financement³³». Conserver une bonne notation sur les marchés financiers est actuellement la priorité pour de nombreux États membres de la Banque mondiale³⁴. Alors même que les banques multilatérales de développement constituent les principaux créanciers des pays à faible revenu³⁵, faire primer une bonne notation sur les marchés financiers au droit à la santé est particulièrement contestable. Ce faisant, la Banque mondiale continue d'ignorer ses obligations internationales en matière de respect des droits humains³⁶.

Quatrièmement, le moratoire ne s'étend pas de manière contraignante aux créanciers privés qui sont seulement « invités » par le G20 à prendre des mesures similaires sur une « base volontaire³⁷ ». Par

²⁹ Munevar, D., "G20 debt service suspension: A response not fit for purpose (I)", EURODAD, blog, 21 avril 2020, https://eurodad.org/g20_debt1

³⁰ Le président de la Banque mondiale a déclaré lors de la conférence du G20 du 23 mars 2020, que les pays qui recevront une aide de la Banque mondiale pour faire face à l'épidémie devront « mettre en œuvre des réformes (...) les pays pour lesquels les réglementations excessives, les subventions, les régimes de délivrance de permis, la protection du commerce ou la judiciarisation constituent des obstacles, nous travaillerons avec eux pour stimuler les marchés, favoriser de meilleurs choix », Allocution du président du Groupe de la Banque mondiale, David Malpass, à la suite de la téléconférence des ministres des Finances du G20 sur le COVID-19, 23 mars 2020, <https://www.banquemondiale.org/fr/news/speech/2020/03/23/remarks-by-world-bank-group-president-david-malpass-on-g20-finance-ministers-conference-call-on-covid-19>

³¹ N. Daar et N. Tamale (2020), A Virus of Austerity? The COVID-19 spending, accountability, and recovery measures agreed between the IMF and your government. Blog d'Oxfam International. <https://www.oxfam.org/en/blogs/virus-austerity-covid-19-spending-accountability-and-recovery-measures-agreed-between-imf-and>

³² Le FMI a annoncé le 13 avril l'annulation des remboursements des dettes qui lui sont dues de mai à décembre 2020 pour les 25 pays les plus pauvres (215 millions de dollars, soit 1% des paiements prévus par les pays « pauvres » en 2020). Mais en réalité, le FMI ne renonce pas à ses créances puisqu'il sera remboursé via le « Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes », un fonds alimenté par différents pays donateurs qui servira en priorité à ces remboursements et non à la réponse à la crise.

³³ Club de Paris, communiqué de presse, «Suspension du service de la dette pour les pays les plus pauvres - ADDENDUM (*)», 15 avril 2020, <http://www.clubdeparis.org/fr/communications/communique-presse/suspension-du-service-dette-pays-plus-pauvres-addendum-15-04-2020>

³⁴ Allocution du président du Groupe de la Banque mondiale, David Malpass, à l'adresse des ministres des Finances du G20, 15 avril 2020, <https://www.banquemondiale.org/fr/news/statement/2020/04/15/world-bank-group-president-david-malpass-remarks-to-g20-finance-ministers>

³⁵ UNCTAD (CNUCED), "From the Great Lockdown to the Great Meltdown : Developing Country Debt in the Time of Covid-19", avril 2020, p.4, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3_en.pdf

³⁶ Comme l'a rappelé le Comité de l'ONU pour les droits économiques, sociaux et culturels en 2016, la Banque mondiale comme toute organisation internationale doit impérativement respecter la Déclaration universelle des droits de l'homme, les principes généraux du droit international et les Pactes de 1966 sur les droits humains.

³⁷ Communiqué de presse Club de Paris, « Collaboration entre le Club de Paris et l'IIF pour soutenir l'ISSD », 30 avril 2020, <http://www.clubdeparis.org/fr/communications/communique-presse/collaboration-entre-club-paris-iif-soutenir-issd-30-04-2020>

exemple, les banques commerciales sauvées par les États à la suite de la crise financière de 2008 n'ont pris aucune mesure sur la dette alors même qu'elles empruntent actuellement à la Banque centrale européenne à des taux d'intérêts négatifs. Parmi les créanciers privés, on trouve également les fonds vautours qui cherchent à profiter de la crise et menacent les pays endettés de leur extorquer des milliards de dollars s'ils décident d'appliquer le moratoire sur leurs dettes décidé par le G20. Les fonds vautours tirent leur nom de leur mode opératoire qui consiste à racheter à bas prix des créances sur des États en difficulté financière. Ils refusent systématiquement de participer aux restructurations de dettes, attendent patiemment que l'État se rétablisse financièrement (si nécessaire) puis lancent des procédures judiciaires pour obtenir le paiement intégral de leurs créances. Leur taux de rendement est situé entre 300 et 2000 %³⁸. Rien qu'entre mai et décembre 2020, les 46 pays qui ont bénéficié du moratoire auront versé 6,94 milliards aux créanciers privés en utilisant notamment les nouveaux prêts d'urgence du FMI. Au lieu de combattre la pandémie, ces prêts ont donc servi à renflouer le secteur privé, en même temps qu'ils ont gonflé une dette déjà insoutenable.

L'annonce de la prolongation du moratoire le 22 novembre a été accompagnée de la création d'un "Cadre commun de traitement de la dette" incluant la Chine qui avait été absente en mai. Annoncée en grande pompe par le G20, cette initiative ne règle pourtant aucun des problèmes fondamentaux du moratoire initial. En plus de ne concerner qu'un nombre limité de pays débiteurs (au maximum 73 pays), le Cadre commun prolonge la domination des créanciers et impose à tout pays demandeur un accord préalable avec le FMI. Certains pays, comme le Soudan, l'Erythrée, le Zimbabwe ou la Syrie sont d'ailleurs exclus du dispositif parce que leurs remboursements au FMI ne sont pas à jour. Aucune indication n'est donnée à ce stade quant à la façon dont se fera le contrôle des accords passés avec les créanciers. Enfin, ce Cadre commun ne règle toujours pas la question de la participation des bailleurs de fonds privés telle que décrite ci-dessus.

Depuis la fin du mois de janvier 2021, trois pays ont déjà exprimé leur souhait d'une restructuration de leurs dettes dans ce cadre.

Le Tchad est devenu le premier pays à demander une restructuration de sa dette dans le cadre commun du G20. Le FMI a annoncé cette demande du Tchad dans une déclaration présentant un nouveau programme de quatre ans d'une valeur d'environ 560 millions de dollars dans le cadre de ses facilités de crédit et de fonds élargi. L'accord doit encore être approuvé par le conseil d'administration du FMI. Comme plusieurs autres pays africains, le Tchad est confronté à un endettement élevé dans un contexte de crise du coronavirus et de prix bas du pétrole (son principal produit d'exportation).

L'Éthiopie a suivi quelques jours après mais en annonçant qu'elle pourrait demander une restructuration de sa dette dans le même cadre. Cependant, les obligations d'État ont fortement chuté sur les marchés suite à ces propos. Ce qui a provoqué une nouvelle déclaration de son ministère des finances, dans une tentative apparente d'apaiser les inquiétudes du marché : l'Éthiopie met à jour son évaluation de la viabilité de sa dette avec l'aide du FMI, elle s'adressera ensuite aux créanciers officiels et par après aux autres créanciers sur la nécessité d'un traitement plus large de la dette.

La Zambie, qui est devenue il y a quelques mois le premier pays africain en défaut de paiement depuis le début de la pandémie, a également demandé un soutien à la restructuration de sa dette dans le Cadre Commun du G20.

³⁸ Denis, G., Merckaert, J., Vivien, R., Thobie, Y. & Yared, M., « *Un vautour peut en cacher un autre. Ou comment nos lois encouragent les prédateurs des pays pauvres endettés* », Rapport de la plate-forme dette & développement et du CNCD-11.11.11, mai 2009, https://www.cncd.be/IMG/pdf/RAPPORT_FONDS_VAUTOURS_2009.pdf

4. LA BELGIQUE ET LA DETTE : RECOMMANDATIONS

La Belgique peut et doit jouer un rôle moteur

La petite Belgique n'est pas un acteur de second plan dans ce débat, bien au contraire. Elle dispose ainsi, au nom d'un groupe de pays, d'un siège d'administrateur au FMI et d'un siège d'administrateur suppléant à la Banque mondiale. De plus, elle se trouve dans les groupes de pays qui pèsent le plus, en termes de droits de vote au sein de ces deux organisations. Elle est par ailleurs actionnaire de toutes les banques régionales de développement et membre fondatrice du Club de Paris. Parmi tous les fora et autres organisations internationales pertinentes dans le débat, elle est exclue uniquement du G20, tout en y étant représentée via l'Union européenne.

La Belgique peut et doit donc jouer un rôle moteur, en premier lieu en donnant le bon exemple, celui d'annuler le paiement de dettes des pays du Sud dont elle est créancière en 2020 et 2021. Ensuite, en défendant une vision ambitieuse et solidaire au sein des enceintes internationales.

Le nouveau gouvernement belge a exprimé sa volonté de réconcilier la prospérité, la solidarité et la durabilité. Il a mis les Objectifs de développement durable (ODD) au cœur même de son accord. Et il a défini des priorités en matière de coopération au développement en cohérence avec ces ODD. La note de politique générale ainsi que l'exposé d'orientation politique de la nouvelle ministre à la Coopération au Développement Meryame Kitir contiennent des éléments positifs, tels que l'engagement de poursuivre les efforts de la Belgique pour annuler la dette des pays en développement, et exhorter ses partenaires à faire de même. La note de politique générale, en particulier, indique qu'« un report temporaire des paiements pour un nombre limité de pays en développement, comme convenu lors du G20 et du Club de Paris sous l'impulsion de la Banque mondiale et du FMI, ne suffira pas »³⁹.

Les créances bilatérales de la Belgique

Le 22 avril dernier, le ministre De Croo déclarait à la Chambre que la dette bilatérale dont la Belgique est créancière s'élèverait aujourd'hui à 282 millions d'euros.

A court terme, la Belgique a la possibilité d'envoyer un signal politique fort en annulant tous les paiements prévus en 2020 et 2021 pour sa dette bilatérale⁴⁰ – les mesures annoncées par le Club de Paris n'interdisant pas aux pays membres d'adopter des mesures plus ambitieuses pour leur dette bilatérale. Il s'agit d'une mesure d'urgence pour pouvoir répondre aux besoins fondamentaux des populations.

Parallèlement à cette mesure d'urgence, la Belgique devrait mettre en place un plan de résolution sur la globalité de ses créances. Ouvrir le livre des comptes et procéder à des audits de la dette, pendant la durée du moratoire, en associant les pays débiteurs et la société civile des pays créanciers et débiteurs, serait le pas fondamental pour soulager durablement du fardeau de la dette de ces pays et pour aller au-delà d'une simple initiative ad hoc et prise dans l'urgence.

³⁹ Note de politique générale – Coopération au développement et Grandes villes, 5 novembre 2020, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1580/55K1580018.pdf>

⁴⁰ Les montants des paiements annulés ne devront pas être comptabilisés dans l'aide publique au développement.

Il s'agit d'ailleurs de répondre à une demande du Sénat belge du 29 mars 2007⁴¹, aux différentes recommandations formulées par l'Expert indépendant de l'ONU chargé d'examiner les effets de la dette extérieure⁴², mais aussi à l'avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement de 2015⁴³. Ces audits devraient déboucher sur des annulations de dettes. Comme le rappelle l'avis du Conseil consultatif, une partie de la dette représente, selon le droit international, des dettes illégales, odieuses ou illégitimes (par exemple, parce qu'elles ont été contractées par des gouvernements non démocratiques, que la somme empruntée n'a pas bénéficié aux populations locales et enfin que le prêt a été octroyé par le créancier en connaissance de cause).

C'est une question de transparence et de justice sociale avant tout. La Belgique peut ainsi suivre l'exemple de la Norvège qui a procédé en 2006 à un audit et une annulation (pour un montant de 62 millions) de ses créances vers 5 pays du Sud (Équateur, Égypte, Jamaïque, Pérou et Sierra Leone). L'audit a analysé 34 contrats conclus entre 1977 et 2000 et la Norvège a reconnu sa responsabilité dans l'endettement illégitime de ces 5 pays⁴⁴.

Actions à prendre au sein des instances multilatérales

- *Plaider pour un moratoire sans conditions et une annulation de la dette*

Au sein des instances multilatérales telles que le FMI, la Banque mondiale, le G20 et les autres organismes internationaux où la Belgique est présente – directement ou indirectement – elle doit plaider pour un moratoire suivi par une annulation de toutes les dettes multilatérales des pays du Sud pour 2020 et 2021 au minimum. Pour l'instant aucune annulation effective des dettes des pays du Sud n'a été proposée par les institutions financières internationales ou d'autres banques multilatérales.

Comme démontré plus haut, il est important que la Belgique plaide pour que la suspension actuelle devienne une annulation et pour que les dettes restantes soient auditées (y compris les dettes dues aux créanciers privés). De même, la Belgique peut appuyer des initiatives d'annulation unilatérales de la dette prises par des pays du Sud en concordance avec le droit international, l'argument de l'état de nécessité expliqué plus haut, le changement fondamental de circonstances⁴⁵ et sur la base des recommandations de la CNUCED⁴⁶.

Enfin, la Belgique est particulièrement en pointe sur la question des fonds vautours, disposant d'une des lois les plus avancées⁴⁷ qui empêchent ces fonds d'obtenir un avantage illégitime devant les cours et tribunaux belges. Elle est donc dans une position privilégiée pour œuvrer à une généralisation de ce

⁴¹ Résolution sur l'annulation de la dette des pays les moins avancés, n°3-1507, 29 mars 2007, <https://www.senate.be/www/?MIval=/dossier&LEG=3&NR=1507&LANG=fr> et <https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=3&NR=1507&VOLGNR=6&LANG=fr>

⁴² <https://www.ohchr.org/FR/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx>

⁴³ Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques, « *La gestion de la dette extérieure des pays en développement* », 22 décembre 2016, http://www.ccpd-abco.be/wp-content/uploads/2016/12/AvisDette_CCPD_FR.pdf

⁴⁴ De Carvalho, J. N., « *L'audit norvégien* », novembre 2013, <https://www.cadtm.org/L-audit-norvegien>

⁴⁵ <https://www.cadtm.org/Carte-blanche-Des-circonstances-exceptionnelles-peuvent-venir-au-secours-d>

⁴⁶ Vivien, R., « *8 questions/réponses sur la dette du Sud et le coronavirus* », 4 mai 2020, <https://www.entraide.be/8-questions-reponses-sur-la-dette-du-sud-et-le-coronavirus#nb26>

⁴⁷ Loi du 12 juillet 2015 relative à la lutte contre les activités des fonds vautours, M.B. 11 septembre 2015 ; voir également Gambini, A., « *Retour sur la nouvelle loi belge sur les fonds vautours* », CNCD-11.11.11, 20 janvier 2016, <https://www.cncd.be/Retour-sur-la-nouvelle-loi-belge-sur-les-fonds-vautours>

type de solution, notamment au niveau international et européen. L'instauration d'un mécanisme multilatéral de restructuration des dettes souveraines permettrait en outre de garantir que les annulations de dettes s'imposent à tous les créanciers privés – et ainsi couper les ailes aux fonds voutours.

- *Soutenir l'établissement d'un organisme indépendant pour le service de la dette*

Dans cette optique, il serait opportun également d'appuyer la création d'un organisme indépendant, qui pourrait superviser par exemple la proposition de la CNUCED - dont la Belgique est membre. La CNUCED a proposé dès avril 2020 un plan de soutien de 2 500 milliards USD pour les pays du Sud, où le gel immédiat des paiements de la dette souveraine (sans conditions) serait suivi par un allègement significatif de la dette, à l'image de ce qui a été fait pour la dette allemande après la seconde guerre mondiale. Cet organisme pourrait et devrait ainsi gérer, en tant qu'« *Autorité internationale de la dette des pays en développement* » (IDCDA)⁴⁸, restructuration importante de la dette souveraine selon les « *Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine* » adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 septembre 2015⁴⁹.

Il est, en effet, important de ne pas reproduire l'échec des initiatives PPTE et IADM⁵⁰ et de créer un organisme indépendant, transparent et équitable dans le respect des Objectifs de développement durable, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des principes généraux du droit international et des Pactes de 1966 sur les droits humains (rappelons que la Banque mondiale et le FMI en tant qu'agences spécialisées de l'ONU, sont liés par les objectifs et principes généraux de la Charte des Nations Unies). Si cet organisme ne devrait pas imposer de conditionnalités économiques qui accroissent la vulnérabilité des pays face aux chocs exogènes, il pourrait aussi renforcer les conditions relatives à la transparence, afin que la société civile des pays débiteurs puisse contrôler l'utilisation des fonds et leur affectation réelle aux besoins des populations touchées.

En résumé, la Belgique doit :

Par rapport à ses créances bilatérales :

- ✓ **Annuler immédiatement et sans conditions les paiements de la dette bilatérale dont elle est créancière en 2020 et 2021 sans inclure les montants annulés dans son aide publique au développement ;**
- ✓ **Procéder en 2021, à un audit transparent de toutes ses créances bilatérales, en associant les pays débiteurs et la société civile afin d'identifier les dettes illégales, odieuses, illégitimes et insoutenables à annuler ;**
- ✓ **Utiliser tous ses leviers d'action pour obliger les créanciers privés à annuler leurs créances sur les pays en développement. Elle devrait au minimum conditionner**

⁴⁸ UNCTAD (CNUCED), "From the Great Lockdown to the Great Meltdown : Developing Country Debt in the Time of Covid-19", avril 2020, p. 12, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3_en.pdf

⁴⁹ <https://undocs.org/fr/A/RES/69/319>

⁵⁰ CADTM, [Les chiffres de la dette 2015](#)

toute aide publique aux créanciers privés à l'obligation pour ces derniers de renoncer aux paiements prévus pour 2020 et 2021.

Au sein des instances multilatérales :

- ✓ **Plaider dans les instances internationales pour un moratoire sans conditions suivi d'une annulation de la dette, notamment en soutenant le plan de la CNUCED ;**
- ✓ **Plaider pour l'extension d'un tel plan, de manière contraignante, aux créanciers privés conditionnant notamment les aides au secteur privé à l'obligation d'annuler leurs créances sur les pays en développement ;**
- ✓ **Plaider au sein du FMI et de la Banque mondiale pour la révision des programmes existants afin d'éliminer les conditionnalités favorisant les privatisations, la dérégulation et la libéralisation des échanges et l'abandon de ces conditionnalités dans leurs futurs programmes ;**
- ✓ **Partager l'expertise belge sur les fonds vautours et plaider pour que les autres Etats et l'UE adoptent des législations équivalentes à la loi belge du 12 juillet 2015 relative à la lutte contre ces fonds ;**
- ✓ **Promouvoir l'instauration d'un mécanisme multilatéral équitable et transparent de restructuration des dettes souveraines.**
- ✓ **S'assurer que l'ensemble des solutions mises en œuvre pour la dette le soient dans le respect du droit international et des droits humains.**

Enfin, la Belgique doit soutenir publiquement les moratoires sur la dette qui seraient décrétés unilatéralement par les pays débiteurs. L'objectif étant de soutenir la réalisation des ODD, le respect effectif des droits humains, dont les normes sociales fondamentales, les dépenses publiques visant à protéger les droits et les besoins des populations, en particulier pour maintenir et augmenter les dépenses de protection sociale et de santé en réponse à la crise de COVID-19 et pour garantir que les allègements bénéficient directement à ceux qui en ont besoin.

A consulter : l'appel international signé par plus de 200 organisations de la société civile « *Un jubilé de la dette pour lutter contre la crise sanitaire et économique du Covid-19* », https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2020/04/International-statement_French_04.20-4.pdf