

DETTE DU SUD ET COVID-19

8 QUESTIONS/RÉPONSES POUR COMPRENDRE LES ANNONCES DES CRÉANCIERS



Photo : Pixabay

Renaud Vivien

Mai 2020

Le 5 Mai, la représentante de la Belgique à la Banque mondiale a été auditionnée à la Chambre des représentants sur la question de l'annulation de la dette des pays du Sud dans le contexte de la crise du coronavirus. Cette audition fait suite aux interpellations politiques¹ d'Entraide et Fraternité et à une demande de deux parlementaires d'ECOLO-GROEN². Alors que la Banque mondiale est financée par de l'argent public, les député.e.s - et donc a fortiori les citoyen.ne.s - ne sont quasiment pas informé.e.s des positions prises par la Belgique au sein de cette organisation qui joue pourtant un rôle clé dans la politique des pays du Sud.

Cette audition de la Banque mondiale était d'autant plus importante qu'elle intervenait à **un moment crucial où la dette pèse plus que jamais sur les budget des États appauvris et où plus d'un demi-milliard de personnes, en particulier les femmes³, pourraient basculer dans la pauvreté des suites de la crise actuelle⁴**. À cette occasion, nous publions cette analyse sous forme de questions-réponses pour expliquer la réalité des engagements pris par les créanciers, dont la Banque mondiale, au-delà de leurs effets d'annonce⁵.

Question 1 : Est-ce que la Belgique et les autres États créanciers se sont engagés à annuler des dettes de pays du Sud pour les aider à lutter contre la crise du COVID-19 ?

Non. Les États créanciers membres du G20 et du Club de Paris⁶ (dont fait partie la Belgique) ont seulement annoncé une suspension provisoire du remboursement des dettes bilatérales pour 73 pays classés parmi les « plus pauvres⁷ ». Ce moratoire a pris effet le 1^{er} mai 2020 et ne concerne que les sommes dues pour les huit derniers mois de l'année 2020⁸.

Il s'agit donc d'un report de paiement réservé à certains pays « à faible revenu » leur permettant de sortir la tête de l'eau pendant une très courte durée. Les créanciers ne font que reporter le problème. En effet, le remboursement des sommes dues pour 2020 sera étalé sur trois ans (de 2022 à 2024) et s'ajoutera aux autres paiements qui étaient déjà prévus sur cette période. À noter également que les remboursements prévus pour l'année 2021 ne sont pas suspendus. **On est donc très loin de l'« annulation massive des dettes**

¹Lire par exemple *Le Papergate de la Banque mondiale, Un nouveau scandale de corruption classé sans suite ?*, 2020. <https://www.entraide.be/un-nouveau-scandale-de-corruption-classe-sans-suite>

²Séverine De Laveleye (ECOLO) et Wouter de Vriendt (GROEN).

³Soulignons aussi que 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.

⁴Oxfam, *Dignity not destitution. An 'Economic Rescue Plan For All' to tackle the Coronavirus crisis and rebuild a more equal world*, avril 2020. <https://www.oxfam.org/en/research/dignity-not-destitution>

⁵Une version raccourcie de cette analyse a été envoyée aux député.e.s membres de la Commission des relations extérieures. Plusieurs député.e.s du PS, ECOLO, GROEN et CD&V ont utilisé ce document pour poser leurs questions à la Banque mondiale.

⁶<http://www.clubdeparis.org/fr/communications/communiqu%C3%A9-presse/suspension-du-service-dette-pays-plus-pauvres-15-04-2020> Le Club de Paris se définit comme un groupe informel de créanciers officiels – c'est-à-dire des États, appelés également créanciers publics. Son rôle est « d'assurer le recouvrement des créances officielles et la coordination des créanciers publics lors des restructurations de dettes ». Il compte aujourd'hui 22 pays membres.

⁷Sur les 77 pays bénéficiaires prévus initialement, 4 pays viennent d'en être exclus (Soudan, Syrie, Zimbabwe et Érythrée) au motif que ces pays ont des arriérés de paiement envers le FMI ou la Banque mondiale.

⁸<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>

africaines » annoncée par le président français Emmanuel Macron dans son allocution du 13 avril 2020⁹.

Question 2 : Quel est le montant total de dettes suspendues pour l'année 2020 ?

Le moratoire, qui ne concerne que 73 pays, porte potentiellement sur 14 milliards de dollars de dettes bilatérales, selon les données de la Banque mondiale et du FMI (citées par le Ministre Alexander De Croo dans sa réponse aux questions parlementaires posées le 22 avril en Commission des relations extérieures¹⁰). **Ce moratoire est très limité puisqu'il ne couvre que 3 % des paiements prévus en 2020 au titre du service de la dette des pays à faibles et moyens revenus et seulement 0,74% du service de la dette de l'ensemble des pays en développement**¹¹ ! Le seul service de la dette des Etats africains prévu en 2020 s'élevait déjà à 44 milliards de dollars, soit plus que le triple du montant concerné par la suspension¹². Le moratoire pourrait éventuellement porter en 2020 sur 40 milliards si tous les créanciers multilatéraux (dont la Banque mondiale) et privés s'y joignaient. Ce qui, à la mi-mai 2020, n'était pas le cas.

Question 3 : Le moratoire sur les dettes bilatérales s'applique-t-il automatiquement pour les pays concernés ?

Non. Les 73 pays concernés doivent le demander et remplir trois conditions principales : 1) les sommes libérées provisoirement par ce moratoire doivent être utilisées par les gouvernements des pays débiteurs pour lutter contre la crise du coronavirus. Ces pays seront placés sous la surveillance étroite de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) qui contrôleront l'utilisation de ces fonds ; 2) les autorités des pays débiteurs doivent divulguer l'intégralité des engagements financiers du secteur public ; 3) les pays doivent conclure un accord avec le FMI¹³.

Rappelons que **la crise permanente des services de santé est le résultat de près de quarante ans de politiques d'ajustement structurel imposées par la Banque mondiale, le FMI et leurs relais régionaux comme la Banque africaine de développement**. Ces grands bailleurs de fonds ont conditionné leurs prêts à des politiques qui ont détérioré les systèmes de santé publique, en imposant des coupes budgétaires brutales. Suppression des

⁹<https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-15482-fr.pdf>

Lire aussi la carte blanche : « La fausse annulation de dettes africaines annoncée par le président Macron », avril 2020.

<https://www.entraide.be/la-fausse-annulation-de-dettes-africaines-annoncee-par-le-president-macron>

¹⁰Compte-rendu intégral, Commission des relations extérieures, 22 avril 2020, p. 7.

<https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/55/ic157.pdf>

¹¹Le service de la dette des pays à faibles et moyens revenus pour l'année 2020 s'élève à 415 milliards de dollars tandis que le service de la dette de l'ensemble des pays en développement se chiffre en 2020 à 1620 milliards de dollars. UNCTAD, « 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, p. 8-9.

¹²Demba Moussa Dembélé, *Dettes africaine : moratoire ou annulation ?*, avril 2020 disponible à :

<http://www.cadtm.org/Dette-africaine-moratoire-ou-annulation>

¹³UNCTAD, *From the Great Lockdown to the Great Meltdown: Developing Country Debt in the Time of Covid-19*, avril 2020, pp. 7-8.

postes de travail, des lits d'hôpitaux, augmentation du prix des médicaments, sous-investissements dans les infrastructures et les équipements, privatisations sont autant de mesures qui ont été appliquées par les gouvernements des pays débiteurs afin de rembourser la dette publique.

Avant l'arrivée du Covid-19, 113 pays avaient encore prévu en 2020 d'appliquer des mesures d'austérité sur incitation du FMI. **Compte tenu des projections fiscales du FMI pour les pays bénéficiaires du moratoire¹⁴ et des déclarations du président de la Banque mondiale¹⁵, le FMI et la Banque mondiale continueront à conditionner leurs nouveaux prêts ainsi que toute mesures de report ou allègement de la dette au renforcement des politiques d'austérité et à la libéralisation de l'économie** (dérégulation nationale, privatisation des entreprises, suppression significative des barrières douanières, du contrôle des changes et des mouvements de capitaux) alors que ces mesures ont précisément augmenté la vulnérabilité des pays du Sud aux facteurs exogènes, aggravant ainsi leur endettement.

Question 4 : Est-ce que le moratoire concerne les dettes à l'égard de la Banque mondiale ?

Non, le Club de Paris demande seulement aux banques multilatérales de développement (dont la Banque mondiale) 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 financement¹⁶». **Conserver une bonne notation sur les marchés financiers est actuellement la priorité pour les États membres de la Banque mondiale dont fait partie la Belgique, comme l'a déclaré le président de la Banque mondiale¹⁷. Cet argument financier est utilisé par la Banque mondiale et les autres banques régionales de développement (où la Belgique est également représentée) afin de s'exclure de toute initiative d'allègement de dette alors qu'ils sont les principaux créanciers des pays à faible revenus¹⁸.**

Le raisonnement de la Banque mondiale est contestable à deux niveaux. Premièrement, elle considère que sa bonne notation sur les marchés financiers prime sur le droit des êtres humains à la santé. Ce faisant, la Banque mondiale continue d'ignorer ses obligations

¹⁴Daniel Munevar, *G20 debt service suspension: A response not fit for purpose (I)*, avril 2020. https://eurodad.org/g20_debt1

¹⁵Le président de la Banque mondiale a, par exemple, 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 judiciaireisation constituent des obstacles, nous travaillerons avec eux pour stimuler les marchés, favoriser de meilleurs choix ». <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33489/Malpass-G20-Finance-Ministers-Conference-Call-COVID-19-FR.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

¹⁶<http://www.clubdeparis.org/fr/communications/communiqu%C3%A9-presse/suspension-du-service-dette-pays-plus-pauvres-15-04-2020>

¹⁷<https://www.banquemonde.org/fr/news/statement/2020/04/15/world-bank-group-president-david-malpass-remarks-to-g20-finance-ministers>

¹⁸UNCTAD, *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?user=1653

internationales en matière de respect des droits humains¹⁹. Deuxièmement, la Banque mondiale a déjà annulé, dans le passé, certaines de ses créances sur les pays en développement²⁰. Il est donc tout à fait possible qu'elle suspende immédiatement puis annule certaines de ses créances en 2020. C'est notamment ce que demandent 300 parlementaires du monde entier dans une lettre adressée à la Banque mondiale et au FMI²¹.

Question 5 : Est-ce que le moratoire est étendu aux dettes à l'égard du Fonds monétaire international (FMI) ?

Non. Le FMI n'a pas suspendu le remboursement de ses créances. Le FMI a annoncé le 13 avril dernier l'annulation des remboursements des dettes qui lui sont dues de mai à décembre 2020 pour les 25 pays les plus pauvres, équivalent à 215 millions de dollars, soit 1% des paiements prévus par les pays « pauvres » en 2020. 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. Les dons versés sur ce fonds ne permettront pas aux pays pauvres de faire face à la situation sanitaire mais serviront à rembourser en priorité le FMI.**

Question 6 : Est-ce que le moratoire est étendu aux dettes dues à l'égard des créanciers privés ?

Non. Le G20 ne fait qu'« inviter » les créanciers privés à prendre des mesures similaires sur une « base volontaire²² ». Mais **en l'absence de contrainte, les créanciers privés, dont font partie les banques commerciales sauvées par les États à la suite de la crise financière de 2008, n'ont pris aucune mesure pour suspendre les dettes de pays du Sud** alors même qu'elles empruntent actuellement à la Banque centrale européenne (BCE) à des taux d'intérêts négatifs. Soulignons que la dette des pays du Sud à l'égard du secteur privé a considérablement augmenté depuis la crise de 2008. Pour les pays à faibles revenus, la dette commerciale en devises des pays à faible revenu a même triplé²³.

¹⁹Comme l'a rappelé le Comité de l'ONU pour les droits économiques, sociaux et culturels dans une déclaration officielle datée du 24 juin 2016, la Banque mondiale, comme toute autre 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. De plus, la Banque mondiale et le [Fonds monétaire international](#) (FMI), en tant qu'agences spécialisées de l'ONU, sont liés par les objectifs et principes généraux de la Charte des Nations Unies, parmi lesquels figurent le respect des droits humains et des libertés fondamentales. Par conséquent, il leur est interdit d'imposer des mesures qui empêchent les États de se conformer à leurs propres obligations nationales et internationales en matière de droits humains.

²⁰Il s'agissait de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) annoncée en 2005. Ce plan d'allègement des dettes multilatérales était le prolongement de l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés). Lire Renaud Vivien, *L'annulation de la dette du tiers-monde*, pp. 33-34. CRISP, 2010. <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2010-1-page-5.htm#>

²¹Lire cette lettre ici : <https://www.cadtm.org/Avec-Bernie-Sanders-et-Alessandra-Ocasio-Cortez-300-parlementaires-du-monde>

²²<http://www.clubdeparis.org/fr/communications/communiqu%C3%A9-presse/collaboration-entre-club-paris-iif-soutenir-issd-30-04-2020>

²³Arnaud Zacharie, *De la crise du coronavirus à la crise de la dette des pays en développement*, avril 2020. <https://www.cncd.be/arnaud-zacharie-covide-19-coronavirus-crise-dette-pays-developpement#nb1>

Parmi les créanciers privés, **on trouve également les fonds vautours qui pourraient profiter de la crise du Coronavirus pour extorquer des milliards de dollars aux pays en développement bénéficiant du moratoire sur leurs dettes**. Les fonds vautours sont des sociétés privées appelées « vautours » en raison de leur mode opératoire qui consiste à cibler des États en difficulté financière pour racheter à bas prix des créances sur ces États. 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 %²⁴.

Question 7 : Un moratoire sur les dettes contractées à l'égard de tous créanciers publics comme privés serait-il suffisant ?

Non. **Il faut combiner le moratoire immédiat à des annulations de dettes en liant ces annulations aux Objectifs de développement durable (ODD) et aux résultats d'audits qui permettront d'identifier la part illégale, illégitime ou odieuse de la dette**²⁵.

Signalons que la dette des pays en développement est actuellement insoutenable. Elle a atteint en 2019 son plus haut niveau historique²⁶. **Le poids de la dette est tel que son remboursement empêche les pays du Sud de satisfaire aux besoins fondamentaux de leurs populations²⁷ et à tous les pays (débiteurs et créanciers) d'atteindre les ODD**. La crise de la dette est telle que des mesures ambitieuses d'annulations de dettes sont indispensables. Les annulations de dettes doivent s'appliquer à tous les créanciers publics et privés. C'est notamment ce que demandent le Secrétaire général de l'ONU²⁸, la CNUCED²⁹, le pape François³⁰ ou encore plus de 200 organisations de la société civile dans un appel international pour un « jubilé de la dette »³¹. Notons aussi l'appel lancé par 100 intellectuels

²⁴CADTM, Fonds vautours : les ailes de la dévastation, Les Autres Voix de la planète N°73, 2017. <https://www.cadtm.org/Fonds-vautours-les-ailes-de-la-devastation>

²⁵Lire la définition de ces différents termes ici : <http://www.cadtm.org/Definition-des-dettes-illegitimes>

²⁶UNCTAD, *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, Trade and Development Report Update*, mars 2020.

²⁷En 2018, 13,5 % des recettes publiques des pays en développement ont été utilisées pour payer le service de la dette publique. ²⁷Rapport du secrétaire général de l'ONU, *Viabilité de la dette extérieure et développement*, 2019, p.8. https://unctad.org/meetings/fr/SessionalDocuments/a74d234_fr.pdf

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 % en Amérique latine et aux Caraïbes, et de 15 % en Afrique sub-saharienne. Fresnillo, I., "Out of service. How public services and human rights are being threatened by the growing debt", EURODAD, février 2020, p. 17, <https://eurodad.org/files/pdf/1547133-out-of-service-how-public-services-and-human-rights-are-being-threatened-by-the-growing-debt-crisis.pdf>

²⁸Rapport du secrétaire général de l'ONU, *Viabilité de la dette extérieure et développement*, 2019. https://unctad.org/meetings/fr/SessionalDocuments/a74d234_fr.pdf

²⁹La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) propose un plan de soutien de 2 500 milliards de dollars pour les pays du Sud, plan comprenant une annulation de la dette de 1 000 milliards de dollars. <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2315>

³⁰Lors de son message Urbi et Orbi le jour de Pâques, le Pape François a de nouveau plaidé pour une annulation de la dette des pays les plus pauvres <https://www.vaticannews.va/fr/vatican/news/2020-04/pourquoi-l-eglise-plaide-pour-l-annulation-de-la-dette.html>

³¹Lire cet appel international « Un jubilé de la dette pour lutter contre la crise sanitaire et économique du Covid-19 » sur : https://www.entraide.be/IMG/pdf/a-debt-jubilee-to-tackle-the-covid-crisis_french.pdf

africains à leurs dirigeants pour briser le modèle de « développement » basé sur le cercle vicieux de l'endettement³².

Question 8 : Est-ce que la Belgique a les moyens d'agir pour alléger le « fardeau de la dette » des pays du Sud ?

Oui. La Belgique dispose de plusieurs leviers d'actions. Sur la base notamment des recommandations de la CNUCED qui appelle à un « jubilé » de la dette, elle peut agir principalement de deux façons pour répondre à l'urgence sanitaire, économique et sociale dans les pays du Sud.

La premier niveau d'action consiste pour la Belgique à utiliser son pouvoir d'influence dans les enceintes internationales, dont le FMI et la Banque mondiale, pour qu'ils suspendent immédiatement, dans un premier temps, leurs créances sur tous les pays en difficultés sans assortir ce moratoire de conditionnalités politiques et économiques. **Le poids de la Belgique est relativement important puisqu'elle dispose, 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 le groupe de pays qui pèse le plus, en termes de droits de vote, au sein de ces deux organisations.** La Belgique est par ailleurs actionnaire de toutes les banques régionales de développement. Pour empêcher que les fonds vautours tirent profit de ces allègements, la Belgique devrait inciter les autres États à adopter des législations équivalentes à la loi belge du 12 juillet 2015. Cette loi, la plus avancée à l'échelle mondiale, empêche les créanciers privés qui spéculent sur les dettes publiques d'obtenir devant les tribunaux belges davantage que ce qu'ils ont déboursé pour racheter ces dettes³³.

Le deuxième levier d'action de la Belgique porte sur ses dettes bilatérales³⁴. **Si la Belgique annulait ces dettes, elle donnerait également un signal fort aux autres créanciers pour qu'ils suivent son exemple et mettent en œuvre, eux aussi, les recommandations de l'ONU.** Rappelons que les mesures annoncées par le Club de Paris n'interdisent pas aux pays membres d'adopter des mesures plus ambitieuses sur leur dette bilatérale.

La Belgique pourrait aussi soutenir publiquement les moratoires sur la dette qui seraient décrétés unilatéralement par des autorités de pays débiteurs qui en ont le droit, comme le rappelle la CNUCED³⁵. Une telle suspension de la dette peut se fonder sur

³²Lire cette lettre ici : <https://www.cetri.be/COVID-19-An-open-letter-from>

³³Loi 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>

³⁴Selon les chiffres communiqués par le Ministre De Croo en Commission des relations extérieures, la Belgique détient 282 millions d'euros de créances. Ce chiffre est relativement faible. Une annulation inconditionnelle de tout ce montant aurait donc un très faible impact budgétaire pour la Belgique en même temps qu'il pourrait libérer des moyens importants pour les pays du Sud.

³⁵UNCTAD, *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*, Trade and Development Report Update, p. 10.

l'argument juridique de l' « état de nécessité³⁶ ». Comme le souligne l'Expert de l'ONU sur la dette et les droits humains, l'argument de l'état de nécessité n'a jamais été aussi fort³⁷ avec la crise du Coronavirus.

Pour comprendre enfin les différentes responsabilités dans l'endettement des pays du Sud et éviter ainsi que les mêmes erreurs se reproduisent, la Belgique devrait mettre en place un audit de ses créances pour identifier la part éventuelle de créances insoutenables, illégales, odieuses et illégitimes qu'elle détient, en application des résolutions adoptées par les assemblées parlementaires belges³⁸ et du droit international³⁹. Un tel audit mis en place après la suspension par la Belgique de tous les remboursements devrait se réaliser en collaboration avec les autorités des pays débiteurs et de la société civile. Cela serait un bel exemple de transparence.

³⁶L'état de nécessité est défini à l'article 25 du Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/9_6_2001_francais.pdf.

³⁷<https://news.un.org/fr/story/2020/04/1066622>

³⁸Notamment la résolution du Sénat belge du 27 mars 2007 sur l'annulation de la dette des pays les moins avancés.

³⁹Notamment les Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, Annexe au rapport de l'expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations internationales connexes des Etats sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Cephas Lumina, du 10 avril 2012 (A/HCR/20/23).