



Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques « La gestion de la dette extérieure des pays en développement »

1. Introduction

01. Le présent avis porte sur la gestion de la dette extérieure des pays en développement. Il fait des recommandations en vue de rendre la gestion de la dette cohérente avec les principes du droit international et les Objectifs de développement durable. Il analyse en particulier le rôle des « fonds vautours » dans le contexte du recours en annulation introduit par le fonds NML Capital devant la Cour constitutionnelle contre la loi belge de 12 juillet 2015 relative à la lutte contre les activités des fonds vautours .

Cet avis a été approuvé par le Conseil consultatif pour la cohérence des politiques en faveur du développement à sa réunion du 12 décembre 2016.

Langue de rédaction : français

2. Présentation de la problématique

02. La Déclaration sur les Objectifs de développement durable adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2015¹, la « fardeau de la dette » des pays en développement constitue un obstacle à la réalisation de ces objectifs. Au titre de l'Objectif de développement durable 17, concernant le renforcement du Partenariat mondial pour le développement durable, les Chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés à "aider les pays en développement à rendre leur dette viable à long terme au moyen de politiques concertées visant à favoriser le financement de la dette, son allègement ou sa restructuration, selon le cas, et réduire le surendettement en réglant le problème de la dette extérieure des pays pauvres très endettés" (para. 17.4).

03. Au 31 décembre 2014, la Belgique détenait plus de 305 millions d'euros de créances à l'égard de quarante-trois pays, dont plus de 72 millions d'euros envers huit pays débiteurs considérés comme « pays à faible revenu » et plus de 22 millions d'euros envers neuf débiteurs qualifiés de « pays moins avancés ». Les créances du Ducroire (l'assureur-crédit public belge) se chiffraient quant à elles à 647,68 millions d'euros auprès de dix-sept pays débiteurs à la même date.

04. L'« initiative PPTTE » d'allègement de la dette d'une trentaine de pays pauvres très endettés et l'amélioration de la conjoncture internationale, suite à la hausse des prix des matières premières et à la baisse des taux d'intérêt, ont contribué à rendre plus soutenable la dette des pays en développement au cours des années 2000. Ceci a incité plusieurs pays pauvres à emprunter sur les marchés financiers internationaux. Depuis 2010 toutefois, la baisse des prix des matières premières et la dégradation de la conjoncture internationale ont rendu les pays endettés plus vulnérables envers les chocs externes².

05. En cas de défaut de paiement, en l'absence d'un mécanisme multilatéral de restructuration de la dette permettant au pays endetté de négocier une restructuration de sa dette selon des termes qui s'imposent à l'ensemble de ses créanciers, les pratiques de « passager clandestin » de créanciers sont courantes. On désigne par là le comportement de créanciers refusant de participer à la restructuration et exigeant que leurs créances soient remboursées en intégralité, au détriment du pays endetté et des autres créanciers.

¹ A/70/L.1.

² FMI, « Rapport sur la stabilité financière dans le monde », octobre 2015 ; Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), *Le développement économique en Afrique. Rapport 2016. Dynamique de la dette et financement du développement en Afrique, New York et Genève, 2016.*



06. Parmi les facteurs qui fragilisent particulièrement les pays en développement figure l'action de fonds, dits "fonds vautours", spécialisés dans le rachat à bas prix de titres de la dette en vue d'entamer à terme une procédure judiciaire pour obtenir le paiement de la totalité de la valeur nominale de ces créances, additionnée du montant des intérêts et des éventuelles pénalités³.

07. La Loi du 12 juillet 2015 relative à la lutte contre les activités des fonds vautours⁴ permet, sous certaines conditions, à un juge belge de limiter le droit au remboursement du « fonds vautours » à la valeur que celui-ci a payé pour racheter les titres en question⁵. En d'autres termes, la loi belge empêche les fonds vautours d'exiger un montant plus élevé que celui auquel ils ont acheté les dettes sur le marché secondaire. *NML Capital*, filiale du groupe *Elliott Management Corporation*, a introduit en mars 2016 un recours en annulation de cette loi devant la Cour constitutionnelle.

08. Une partie de la dette des pays en développement représente, selon le droit international, des dettes illégales, odieuses ou illégitimes. Les dettes illégales sont les dettes qui ont été contractées en violation des procédures légales en vigueur (par exemple en contournant les procédures parlementaires), celles qui ont été marquées par une faute grave du créancier (par exemple par recours à la corruption, à la menace ou à la coercition) ou issues de prêts assortis de conditions violant le droit national (du pays débiteur ou créancier) et/ou international, dont les principes généraux du droit. Les dettes odieuses et illégitimes répondent, selon les Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, à trois critères : « i) L'absence de consentement de la population de l'Etat débiteur ; ii) L'absence d'avantages pour la population de l'Etat débiteur ; et iii) Le fait que les créanciers avaient connaissance de cette absence de consentement et d'avantages. »⁶

09. La gestion de la dette souveraine n'est pas un problème spécifique aux pays en développement. Plusieurs Etats membres de l'Union européenne ont une dette publique insoutenable et sont vulnérables envers la spéculation sur les titres de la dette qui est susceptible d'entraîner une dégradation de leur note financière, une hausse de la prime de risque et des difficultés d'assurer le service de la dette. Un cadre international favorisant la cohérence entre la gestion de la dette et l'atteinte des Objectifs de développement durable serait dès lors également bénéfique pour les pays développés.

3. Recommandations

10. Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement recommande que la Belgique envisage les actions suivantes:

- Mettre en place un audit des créances belges pour identifier la part éventuelle de créances illégales, odieuse et illégitimes détenues par la Belgique, en application des résolutions adoptées par les assemblées parlementaires belges⁷ et du droit international⁸.

³ A. Zacharie et A. Gambini (coord.), *Fonds vautours : rationalité, éthique et solutions*, Dounia - Revue d'intelligence stratégique et des relations internationales, n°5, L'Harmattan/CISRI, juin 2012.

⁴ Mon. b., 11 septembre 2015.

⁵ Cette loi fait suite à une première loi de 2008 empêchant la saisie par des fonds vautours de ressources financières relevant de l'aide publique belge au développement.

⁶ Les Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et les droits de l'homme figurent en 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, Cephias Lumina, présenté à la 20ème session du Conseil des droits de l'homme du 10 avril 2012 (A/HCR/20/23). Les Principes directeurs ont été approuvés par le Conseil des droits de l'homme.

⁷ Notamment la résolution du Sénat belge du 27 mars 2007 sur l'annulation de la dette des pays les moins avancés.

⁸ Notamment 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,



- Annuler les créances belges sur les pays en développement relevant de dettes illégales, odieuses ou illégitimes
- Conclure un contrat-cadre avec les pays en développement concernés pour définir un plan d'investissements financés par les montants libérés par l'annulation des dettes illégales, odieuses ou illégitimes et destinés aux secteurs jugés prioritaires pour atteindre les Objectifs de développement durable.
- Inciter les autres Etats membres de l'Union européenne et du Club de Paris à instaurer des mesures équivalentes.

11. Contribuer à mettre fin aux pratiques des « fonds vautours » :

- Confirmer la politique belge de lutte contre les pratiques des fonds vautours, y compris dans le cadre du recours devant la Cour constitutionnelle pour le maintien de la Loi du 12 juillet 2015 relative à la lutte contre les activités des fonds vautours interdisant qu'un fonds spéculatif bénéficie d'une disproportion manifeste entre le prix d'achat des créances et le montant exigé devant les tribunaux.
- Inciter les autres Etats membres de l'Union européenne et de l'OCDE à adopter des législations équivalentes.

12. Promouvoir l'instauration d'un mécanisme multilatéral de restructuration de la dette souveraine :

- Soutenir la mise en place d'un mécanisme multilatéral de restructuration de la dette souveraine, à la fois indépendant, transparent et équitable, afin de permettre aux Etats en défaut de paiement de négocier des accords de restructuration de leur dette qui s'imposent à tous les créanciers et empêchent les pratiques de « passager clandestin ».
- Appliquer les neuf principes sur la restructuration des dettes souveraines définis dans la résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 septembre 2015⁹.
- Promouvoir l'intégration systématique dans les nouveaux emprunts obligataires de « clauses d'action collective » garantissant qu'en cas d'accord de restructuration de la dette avec une majorité spéciale de 65% des créanciers, cet accord s'impose à la totalité des créanciers.

4. Justifications des recommandations

13. Divers organes des Nations Unies compétents dans le domaine des droits de l'homme soulignent depuis plusieurs années que le paiement du service de la dette par les Etats peut constituer un obstacle au développement et à la réalisation des droits de l'homme¹⁰. Deux préoccupations ont été plus particulièrement exprimées au cours des dernières années. Elles concernent l'obstacle que représente le remboursement de la dette pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que pour celle des Objectifs de développement durable ; et l'action des "fonds vautours", qui rachètent des créances à bas prix afin d'exiger le remboursement de la valeur faciale de l'emprunt devant les tribunaux nationaux.

La dette extérieure comme obstacle à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et des Objectifs de développement durable

Cephas Lumina, du 10 avril 2012 (A/HCR/20/23).

⁹ Résolution A/69/L.84 de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée le 10 septembre 2015.

¹⁰ Voir les résolutions et décisions adoptées par la Commission des droits de l'homme sur la question des effets de la dette extérieure sur le plein exercice des droits de l'homme, particulièrement des droits économiques, sociaux et culturels, notamment les résolutions 1998/24, 1999/22, 2000/82, 2004/18 et 2005/19 de la Commission, en date respectivement du 17 avril 1998, du 23 avril 1999, du 26 avril 2000, du 16 avril 2004 et du 14 avril 2005, ainsi que les résolutions 7/4, 11/5, 14/4, 17/7, 19/38, 20/10 du Conseil des droits de l'homme, en date respectivement du 27 mars 2008, du 17 juin 2009, du 17 juin 2010, du 16 juin 2011, du 23 mars 2012 et du 18 juillet 2012 et la décision 12/119 du Conseil en date du 2 octobre 2009.



14. Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, dans sa résolution du 23 mars 2016, souligne que « la crise économique et financière mondiale fait encore peser une menace sur la viabilité de la dette dans certains pays en développement, en raison notamment de son impact sur l'économie réelle et de l'augmentation des emprunts contractés pour atténuer les effets négatifs de la crise, et que les crises financières et les mesures d'austérité adoptées en conséquence ont eu de puissantes incidences néfastes sur le plan social, qui ont eu pour effet de perpétuer ou d'accentuer les inégalités ». La dégradation de la conjoncture internationale a entraîné des problèmes de viabilité de la dette dans plusieurs pays en développement : selon une étude de l'ONG *Jubilee UK*¹¹, douze pays en développement ont des difficultés de paiement¹², vingt-deux pays courent le risque de connaître à terme les mêmes difficultés (dont trois pays partenaires de la Belgique : Burkina Faso, Mali, Niger)¹³ et quatorze autres pays courent un risque « très élevé » d'endettement extérieur excessif (dont quatre pays partenaires de la Belgique : Mozambique, Ouganda, Sénégal et Tanzanie)¹⁴.

15. L'audit de la dette constitue une recommandation inscrite dans les Principes directeurs de l'ONU relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme. L'audit devrait « évaluer le processus de souscription des emprunts, l'utilisation des fonds empruntés et l'impact de la dette sur le développement et la réalisation des droits de l'homme » (paragraphe 68). Il devrait en outre être « participatif et transparent ». Ces termes sont précisés aux paragraphes 29, 30, 31 et 32 et sont développés dans la section suivante.

16. La résolution du Sénat du 27 mars 2007 demande au gouvernement d'instaurer un moratoire avec gel des intérêts sur le remboursement du service de la dette bilatérale des pays les moins avancés (PMA) et des pays pauvres très endettés (PPTÉ) ; et de « conclure le plus rapidement possible un contrat-cadre pour définir les modalités de l'annulation totale de la dette de ces pays et [...] déterminer les secteurs de développement humain liés aux Objectifs du Millénaire pour le développement qui devront être financés prioritairement par les fonds libérés par cette annulation ».

La lutte contre les "fonds vautours"

17. L'action des « fonds vautours » représente un obstacle à la réalisation des droits de l'homme et des Objectifs de développement durable. Comme l'affirme le Conseil des droits de l'homme de l'ONU dans sa résolution du 23 septembre 2014 : « les activités des fonds rapaces mettent en évidence certains des problèmes du système financier mondial et témoignent du caractère injuste du système actuel, qui porte directement atteinte à l'exercice des droits de l'homme dans les Etats débiteurs ». Les pays africains sont les principales cibles des fonds vautours, avec huit nouveaux procès par an en moyenne¹⁵.

18. L'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution du 27 juillet 2015 (paragraphe 100) recommande aux Etats de légiférer contre les « fonds vautours » dont l'action, d'une part, prive les Etats en situation financière difficile de sommes nécessaires à leur développement et au bien-être de leurs populations et, d'autre part, perturbe les actions collectives de restructuration de la dette des pays

¹¹ Jubilee UK (2015), « The new debt trap », London, p. 13.

¹² Ces douze pays ont une dette supérieure à 30% du PIB et consacrent plus de 15% de leur revenu à son remboursement : Belize, Costa Rica, Gambie, Grenade, Îles Marshall, Jamaïque, Liban, République dominicaine, Salvador, Sri Lanka, Saint-Vincent-et-les-Grenadines et Tunisie.

¹³ Ces vingt-deux pays ont une dette supérieure à 30% du PIB et, selon les estimations, consacreront dans les années à venir plus de 15% de leur revenu ou enregistreront un déficit budgétaire supérieur à 5% du PIB : Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guyane, Haïti, Kirghizistan, Lesotho, Libéria, Madagascar, Maldives, Mali, Niger, République Centre africaine, Rwanda, Sierra Leone, Sainte Lucie, Tchad, Togo, Tonga, Zambie.

¹⁴ Les quatorze pays sont les suivants : Bhoutan, Cap Vert, Dominique, Ethiopie, Ghana, Laos, Mauritanie, Mongolie, Mozambique, Ouganda, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Tanzanie.

¹⁵ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, « Effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights: the activities of vulture funds », résolution A/HRC/27/L.26, Genève, 23 septembre 2014.



fortement endettés.

19. La Loi du 12 juillet 2015 relative à la lutte contre les activités des fonds vautours vise à interdire les pratiques des « fonds vautours ». Selon cette loi, un créancier ne peut obtenir devant les juridictions belges le remboursement de la créance qu'il aura acquise en présence de « l'existence d'une disproportion manifeste entre la valeur de rachat de l'emprunt ou de la créance par le créancier et la valeur faciale de l'emprunt ou de la créance ou encore entre la valeur de rachat de l'emprunt ou de la créance par le créancier et les sommes dont il demande le paiement », pourvu qu'au moins un autre des éléments énoncés par la loi soit présent, parmi lesquels : la situation de détresse financière de l'Etat au moment du rachat de la créance ; la domiciliation du créancier dans un paradis fiscal ; son refus de participer à la restructuration de la dette ; ou encore l'impact néfaste de son action sur les conditions de vie de la population de l'Etat attaqué. Si cette condition est satisfaite, l'avantage poursuivi par le créancier est qualifié d'« illégitime ». En conséquence, il ne pourra recevoir que le montant qu'il a payé pour racheter la créance, y compris dans le cas où il a obtenu une décision favorable à l'étranger. En mars 2016, le fonds *NML Capital* a introduit devant la Cour constitutionnelle un recours en annulation de la Loi du 12 juillet 2015 relative à la lutte contre les activités des fonds vautours Ce recours est toujours pendant au moment de l'adoption de cet avis.

20. Le Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement (juillet 2015) recommande aux gouvernements d'adopter des mesures législatives comme celles prises en Belgique : « Nous sommes préoccupés par le fait que certains porteurs d'obligations minoritaires peu enclins à coopérer ont les moyens de contrarier la volonté des porteurs majoritaires qui acceptent de restructurer les obligations d'un pays traversant une crise de la dette, compte tenu des répercussions éventuelles sur d'autres pays. Nous prenons note des mesures législatives prises par certains pays afin de prévenir de tels agissements et nous encourageons tous les gouvernements à prendre les mesures qui s'imposent »¹⁶.

21. La résolution du Parlement européen du 19 mai 2015 sur le financement du développement « insiste sur le fait qu'il y a lieu de faciliter la définition de solutions durables à l'endettement, et notamment des normes pour des prêts et des emprunts responsables, au moyen d'un cadre juridique multilatéral pour la restructuration de la dette souveraine, en vue d'alléger la charge de la dette et d'éviter que la dette ne devienne insoutenable ; demande à l'Union européenne de participer de manière constructive aux négociations des Nations Unies portant sur ce cadre » (point 46).

22. La résolution adoptée le 10 septembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations Unies définit neuf principes sur la restructuration des dettes souveraines, afin de mettre fin aux pratiques de « passager clandestin » des « fonds vautours »¹⁷.

¹⁶ Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (Programme d'action d'Addis-Abeba), approuvé par l'AG NU, résolution 69/313 du 27 juillet 2015, §100, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.82&Lang=F

¹⁷ <http://www.rightingfinance.org/wp-content/uploads/2015/09/resolution.pdf> ; <http://eurodad.org/UNdebtprinciples>.