



Assemblée générale

Distr. générale
27 septembre 2005
Français
Original: anglais

Soixantième session

Point 71 b) de l'ordre du jour

Questions relatives aux droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme,
y compris les divers moyens de mieux assurer
l'exercice effectif des droits de l'homme
et des libertés fondamentales

Effets des politiques de réforme économique et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels

Note du Secrétaire général*

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport de l'expert indépendant de la Commission des droits de l'homme sur les effets des politiques de réforme économique et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, Bernard A.N. Mudho, présenté conformément à la résolution 2005/19 de la Commission et de la décision 2005/260 du Conseil économique et social.

* Le présent rapport est soumis après la date limite édictée par les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale en raison de la nécessité de tenir compte de l'information disponible la plus récente.



**Rapport de l'expert indépendant de la Commission
des droits de l'homme sur les effets des politiques
de réforme économique et de la dette extérieure
sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme,
Bernards A. N. Mudho**

Résumé

Le présent rapport, soumis en application de la résolution 2005/19 de la Commission des droits de l'homme et de la décision 2005/260 du Conseil économique et social, traite des questions actuelles d'une pertinence particulière au regard du mandat de l'expert indépendant sur les effets des politiques de réforme économique et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme.

Depuis plusieurs décennies, les pays en développement très endettés consacrent une forte proportion de leurs recettes publiques au service de leur dette extérieure, au détriment de services publics essentiels et de la protection qui permettrait à leur population d'exercer effectivement leurs droits de l'homme. En dépit de ces paiements, l'endettement des pays en développement, y compris de certains pays à revenu intermédiaire, a quadruplé au cours des 20 dernières années. Le résultat alarmant est que des ressources financières indispensables sont progressivement drainées hors des pays en développement, et que cette tendance s'amplifie depuis 1997. Le rapport examine brièvement l'historique des problèmes d'endettement des pays en développement et l'effet délétère de la cessation de paiement et de l'ajustement structurel sur la capacité des pays touchés de promouvoir et de défendre les droits de l'homme de leur population.

De nombreuses initiatives ont été lancées, et durant la dernière décennie la communauté internationale s'est efforcée de résoudre, ou au moins d'atténuer temporairement, le problème de l'endettement excessif des pays en développement. L'expert indépendant salue la proposition des dirigeants du Groupe des Huit tendant à supprimer intégralement les dettes des pays qui sont allés jusqu'au point d'achèvement des initiatives en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Si les détails pratiques de l'allègement proposé sont toujours en discussion aux conseils des gouverneurs de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, qui doivent se réunir en septembre 2005, il est d'ores et déjà manifeste que la proposition a besoin du solide appui d'autres pays donateurs. Il faut également examiner d'autres mécanismes de financement novateurs ou nouveaux, comme la Facilité de financement international proposée par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord comme par d'autres donateurs.

Le rapport souligne qu'il faut étudier d'autres méthodes d'estimation du caractère viable à terme de l'endettement des pays en développement, sur la base duquel sont prises les décisions d'alléger la dette ou d'accorder d'autres prêts. L'expérience montre qu'il n'y a pas de réponse unique ou simple à la question du niveau viable à terme de l'endettement d'un pays. La méthode macroéconomique actuellement appliquée à l'analyse de la viabilité de la dette s'est révélée inadéquate et il faut donc envisager d'autres méthodes qui tiennent compte des besoins urgents

et très dissemblables des pays en développement, pour qu'ils puissent atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et s'acquitter des obligations correspondantes pour que les gouvernements puissent s'acquitter des obligations de protéger les droits de l'homme de leur population. La méthode fondée sur les droits de l'homme offre également d'importants principes directeurs qui devraient améliorer la cohérence globale et mutuelle des politiques suivies chez les pays débiteurs et chez les pays créanciers.

Pour conclure, le rapport formule plusieurs recommandations : a) un financement intégral par les donateurs de la proposition d'allégement de la dette avancée par le G-8, b) une aide accrue aux pays en développement pour qu'ils se dotent de leur propre capacité d'examiner la viabilité à terme de leur dette et de prendre des décisions de façon transparente et participative, c) une conception plus large de la viabilité de la dette tenant compte de la nécessité, pour les pays en développement, de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement et les droits de l'homme, d) une augmentation substantielle de l'aide publique au développement additionnelle et de la proportion de l'aide accordée sous forme de dons, et e) la réforme du Club de Paris et la mise en place d'un mécanisme plus formel qui permettrait de traiter de façon globale le problème du surendettement des pays à faible revenu, notamment d'un mécanisme d'arbitrage équitable et transparent qui permettrait de résoudre le problème des dettes illégitimes et des dettes odieuses.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–9	4
II. L'ampleur du problème de la dette et son impact sur les droits de l'homme	10–28	6
III. Nouvelles initiatives d'allégement de la dette et d'accroissement de l'aide.	29–32	12
IV. Vers une approche de la gestion viable de la dette fondée sur les droits de l'homme	33–48	15
V. Conclusions et recommandations.	49	20

I. Introduction

1. Dans sa résolution 2005/19, la Commission des droits de l'homme a prié l'expert indépendant sur les effets des politiques de réforme économique et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, de rendre compte à l'Assemblée générale à sa soixantième session de l'accomplissement de son mandat. Le mandat de l'expert indépendant a continué à évoluer, sous l'influence de la Commission, en particulier ces dernières années. Dans la résolution 2000/82, la Commission a défini le mandat de l'expert indépendant, en fusionnant en un seul mandat deux mandats distincts antérieurs, qui avaient été définis en 1998, et qui portaient respectivement sur les effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure. Dans la même résolution, la Commission a prié l'expert indépendant de prêter spécialement attention aux :

a) Effets de la dette extérieure et des politiques adoptées pour y faire face sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, dans les pays en développement;

b) Mesures prises par les gouvernements, le secteur privé et les institutions financières internationales pour atténuer ces effets dans les pays en développement, en particulier dans les pays les plus pauvres et les plus lourdement endettés; et

c) Faits nouveaux qui surviennent et les mesures et initiatives prises par les institutions financières internationales, les organismes des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales, pour ce qui est des politiques d'ajustement structurel et des droits de l'homme.

2. Outre ce qui précède, la Commission, dans sa résolution 2004/18, a prié l'expert indépendant d'étudier plus avant, dans le rapport analytique qu'il présente tous les ans à la Commission, les liens multiples avec le commerce et d'autres questions, notamment le VIH/sida, lorsqu'il examinera les incidences des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure, et également de contribuer, selon qu'il conviendra, au processus chargé du suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement, afin de mettre en évidence la question des effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels.

3. Dans la même résolution, la Commission a également prié l'expert indépendant, dans l'accomplissement de son mandat, d'élaborer des principes directeurs généraux auxquels les États et les institutions financières privées et publiques, nationales et internationales, devront se conformer aux fins de la prise de décisions et de la mise en œuvre des programmes de remboursement de la dette et de réformes structurelles, notamment ceux qui sont liés à l'allégement de la dette extérieure, pour faire en sorte que le respect des engagements découlant de la dette extérieure ne compromette pas l'exécution des obligations concernant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux, telles qu'elles sont énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et de présenter à la Commission la version préliminaire d'un projet de principes directeurs, à sa soixante et unième session, et la version définitive à sa soixante-deuxième session.

4. Conformément à ces mandats, l'expert indépendant a analysé, dans ses rapports annuels successifs et dans les rapports sur les missions effectuées dans les pays concernés, l'effet de l'endettement excessif des pays pauvres sur leur capacité d'adopter des politiques et des programmes conduisant à la jouissance effective, par leur population, de leurs droits économiques, sociaux et culturels. Il a également cherché à présenter brièvement les faits nouveaux et les initiatives significatives telles que celle en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) dans leur contexte aussi bien mondial que national.

5. Comme l'avait demandé la Commission des droits de l'homme, il a également suivi avec intérêt, pour y contribuer, le processus chargé du suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement afin de porter à l'attention de la Commission les problèmes qui relèvent de son mandat. Il a participé au dialogue des parties prenantes sur la dette souveraine pour le développement durable, organisé par le Bureau du financement du développement du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, et par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, à Genève du 20 au 23 juin 2005. Le Directeur du Bureau du financement du développement lui a accordé sa coopération et cela a facilité l'accomplissement du mandat de l'expert indépendant, qui le remercie tout particulièrement.

6. L'expert indépendant a également eu des entretiens fructueux avec des représentants de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) et tient à remercier les deux institutions pour l'échange de vues ouvert et franc, que ces institutions se sont toujours efforcées de rendre possible durant les consultations annuelles de l'expert avec elles. Il espère que ces échanges riches d'enseignements se poursuivront. Les consultations ont été particulièrement utiles pour examiner les principales évolutions récentes des problèmes de viabilité à terme de la dette et les politiques d'ajustement structurel. Dans son rapport à la soixantième session de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2004/47), il a examiné l'état actuel des initiatives en faveur des PPTE et leur contribution à la jouissance effective des droits de l'homme et, dans son rapport à la soixante et unième session (E/CN.4/2005/42), il a présenté la démarche nouvelle de la Banque mondiale au sujet de la viabilité à terme de la dette et de nouvelles facilités de prêt, qui repose pour chaque pays, sur les méthodes d'élaboration de nouvelles stratégies d'emprunt à l'extérieur. Cette nouvelle démarche s'écarte sensiblement du mode de fonctionnement de la Banque mondiale, qui, jusqu'à présent, adoptait dans ses opérations de prêt, les principes d'un ajustement structurel identique pour tous les pays, mais qui au contraire utilise désormais des instruments de prêt plus rationnels, qui reconnaissent l'importance d'une bonne maîtrise par le pays de sa politique de développement.

7. L'expert indépendant avait pour mandat d'étudier l'impact des politiques de la dette extérieure et des politiques de réforme économique, ainsi que l'expérience acquise par les gouvernements et leurs initiatives, notamment celles des pays les plus gravement touchés, et de la communauté internationale pour résoudre les problèmes de dette. L'expert indépendant s'est rendu en Bolivie en 2002 (voir E/CN.4/2003/10, sect. II), en Ouganda en juin 2003 (voir E/CN.4/2004/47/Add.1), au Kirghizistan en juin 2004 (voir E/CN.4/2005/42/Add.1) et tout récemment au Mozambique en juillet 2005. L'expert indépendant remercie les gouvernements qui l'ont invité et qui lui ont accordé leur coopération pour sa mission, ainsi que les coordonnateurs résidents des équipes de pays des Nations Unies, les représentants

du FMI, de la Banque mondiale et des organisations non gouvernementales, qui tous lui ont donné des informations et des aperçus précieux.

8. L'expert indépendant remercie également le Gouvernement britannique qui a répondu favorablement à sa demande d'entretien pour une discussion à Londres, le 27 juin 2005 avec les représentants du Trésor britannique et du Département du développement international, sur leurs initiatives d'allègement de la dette dans le cadre défini par le Groupe des Huit, sur la Facilité de financement international proposée.

9. Il est reconnaissant de la possibilité qui lui est donnée de rendre compte, pour la première fois, à l'Assemblée générale, de son mandat, car il estime que la question des politiques de réforme économique et de la dette extérieure, et leur impact sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme méritent que l'Assemblée générale y consacre un débat de fond, en séance plénière, quand, à sa réunion de haut niveau, elle examinera les progrès de l'application de la Déclaration du Millénaire, en particulier les objectifs du Millénaire pour le développement et les autres engagements liés aux droits de l'homme. La méthode appliquée dans le présent rapport consiste à exposer la situation actuelle de la dette extérieure et son effet sur l'exercice des droits de l'homme, dans une perspective historique (sect. II) et d'examiner les nouvelles initiatives d'allègement de la dette, en particulier la proposition récente du Groupe des Huit, et ce qu'elles impliquent (sect. III). Dans la section IV, l'expert indépendant montre la nécessité de mettre en œuvre pour régler les problèmes de la viabilité à terme de la dette, des méthodes différentes reposant sur le respect des droits de l'homme. Le rapport, en conclusion, donne plusieurs recommandations à l'intention des États débiteurs et des États et institutions créanciers.

II. L'ampleur du problème de la dette et son impact sur les droits de l'homme

10. Publié en janvier 2005, le rapport sur le Projet objectifs du Millénaire, intitulé *Investir dans le développement*, dresse un sombre bilan de la situation des pays pauvres très endettés. D'après les statistiques fournies par la Banque mondiale, le revenu national y est seulement passé de 298 à 337 dollars des États-Unis entre 1997 et 2002, alors que le volume du commerce mondial a presque doublé pendant la même période. Des dizaines de pays pauvres très endettés et de pays à revenu intermédiaire sont contraints par les pays créanciers d'affecter une part significative de leur revenu au service de cette dette qu'ils ne peuvent et ne pourront jamais rembourser, ce qui limite d'autant leur capacité d'investir dans le capital humain et les infrastructures. Encore plus cynique, certains de ces créanciers offrent d'une main une aide au développement qu'ils retirent de l'autre sous la forme du service de la dette¹.

11. L'encours de la dette des pays en développement, y compris les pays à revenu intermédiaire, a quadruplé au cours des 20 dernières années, passant de 500 milliards de dollars en 1980 à 1 000 milliards de dollars en 1985 et 2 000 milliards de dollars en 2000. Les 41 PPTE – qui sont les pays les plus démunis au monde – ont vu le niveau de leur endettement augmenter de 60 milliards de dollars en 1980 à 105 milliards de dollars en 1985 et 190 milliards de dollars en 1990. Sans réduction de la dette, la barre des 200 milliards de dollars aurait presque été franchie

en 2000. Le montant total de la dette extérieure des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire s'est établi à 2 600 milliards de dollars à la fin de 2003, contre 1 300 milliards de dollars en 1990. Pour les pays à faible revenu, le montant de la dette extérieure s'est établi à 424 milliards de dollars, dont 356 milliards de dette non commerciale garantie, près d'un tiers (101 milliards de dollars) étant dû à la Banque mondiale².

12. Il est alarmant de voir les ressources financières progressivement détournées des pays en développement au profit des pays développés, en dépit de tous les efforts déployés pour obtenir un allègement de la dette et malgré les appels lancés en faveur d'un renforcement de l'aide au développement. Depuis 1997, les transferts nets de ressources financières des pays pauvres vers les pays riches sont toujours plus importants, alors que les flux nets de capitaux publics à destination des pays en développement demeurent tous négatifs. Le montant des remboursements de prêts des pays en développement aux institutions financières et organismes de développement multilatéraux augmente désormais plus rapidement que celui des décaissements de prêts. En particulier, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement enregistre des entrées nettes de capitaux depuis le début des années 90. Ainsi, les institutions financières multilatérales ne fournissent plus de ressources financières nettes aux pays en développement, mais sont plutôt à l'heure actuelle les bénéficiaires nets de ressources financières dont ces pays ont indispensablement besoin pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement³.

13. Toute une série de facteurs contribuent aux problèmes rencontrés par les pays très endettés pour assurer le service de la dette. Pour la plupart des pays en développement dans lesquels le niveau de l'épargne est insuffisant, les fonds extérieurs, sous la forme de prêts concessionnels, sont depuis des décennies un moyen privilégié de financer le développement. Ces prêts sont généralement accordés à des termes très avantageux, avec des taux d'intérêt de 1 % ou moins et sur plus de 30 ans. Malgré ces conditions apparemment favorables, de nombreux pays ont eu du mal à assurer le service de leur dette, en raison de plusieurs facteurs, à la fois internes et externes. De nombreux crédits ont été généreusement octroyés dans les années 70, conformément à la stratégie néolibérale d'une croissance alimentée par les exportations que défendaient alors les institutions de Bretton Woods, les donateurs bilatéraux et les institutions commerciales. Les créanciers étaient convaincus que des flux de capitaux massifs et l'industrialisation rapide des pays en développement donneraient un coup de fouet aux économies de ces pays et leur permettraient de voler de leurs propres ailes. Les institutions multilatérales ont ainsi consenti des prêts pour de vastes projets d'infrastructure sans vraiment prendre en considération l'impact de ces projets ou celui des prêts sur le plan social. L'octroi de crédits bilatéraux a souvent été gouverné par des considérations politiques ou d'autres motifs de préoccupation. Par ailleurs, les créanciers des années 60 et 70 n'ont pas fait beaucoup d'efforts pour coordonner leurs activités ni pour mesurer l'impact de l'endettement global des pays sur leur capacité de payer les intérêts de leurs emprunts⁴.

14. Les débiteurs et les créanciers ont chacun leur part de responsabilité dans la mauvaise gestion des fonds extérieurs. Comme pour le développement et les droits de l'homme, c'est avant tout aux gouvernements nationaux qu'il incombe de gérer prudemment la dette et d'utiliser les ressources extérieures de manière avisée. Toutefois, les responsables gouvernementaux des pays pauvres en développement se

sont retrouvés pieds et poings liés et n'étaient pas en position de négocier les termes des accords qu'ils ont conclus avec les prêteurs multilatéraux et bilatéraux. Dans certains pays en développement, les gouvernements et les dirigeants ont multiplié les emprunts de manière excessive et irresponsable, ce qui a favorisé la corruption et les abus et entraîné une gestion catastrophique de l'économie. Dans d'autres cas, les gouvernements ont été mal conseillés par les institutions multilatérales ou ils se sont lancés dans des projets et des programmes médiocrement conçus, dont le peuple n'a tiré aucun bienfait et qui n'ont fait qu'alourdir encore le fardeau de la dette extérieure.

15. Certains facteurs ne pouvaient en revanche être prévus ni contrôlés par les emprunteurs et les prêteurs. En effet, les chocs pétroliers, les taux d'intérêt élevés, la récession dans les pays industrialisés et le marasme des prix des produits de base qui ont marqué les années 70 et 80 sont des facteurs exogènes qui ont également contribué à l'endettement des pays. Pour maintenir leur balance des paiements, ceux-ci ont dû contracter davantage d'emprunts à l'extérieur afin de compenser la détérioration des termes de l'échange lorsque le cours des produits de base a accusé une chute marquée au début des années 80. Certains pays ont eu de plus en plus recours à de nouveaux emprunts dans le seul objectif d'assurer le service de la dette, et les institutions financières internationales les ont forcés à réduire les dépenses publiques et à adopter des programmes d'ajustement structurel pour être moins dépendants à l'égard des prêts étrangers. Un cercle vicieux s'est ainsi enclenché : les fonds disponibles pour de nouveaux investissements sont devenus de plus en plus rares, la croissance économique a accusé un ralentissement et à mesure que le fardeau de la dette devenait plus insoutenable, de nouveaux emprunts, assortis de nouvelles réductions de dépenses, ont été contractés pour assurer son service. La mauvaise gestion et la faiblesse des mécanismes de gouvernance dans les pays bénéficiaires ont également joué un rôle dans l'aggravation de leur endettement, de même que les guerres civiles et les conflits, les catastrophes naturelles et les caprices du climat. Ainsi, les emprunts à l'extérieur, dont une bonne partie a été rapidement dissipée, ont porté peu de fruits à long terme aux niveaux de la capacité de production et de la constitution de réserves en devises.

16. La spirale de la dette a donné lieu à des conditionnalités de plus en plus nombreuses en matière d'ajustement structurel. Face à l'augmentation de l'encours de la dette dans de nombreux pays en développement et aux difficultés qu'ils rencontraient pour payer les intérêts des emprunts qu'ils avaient contractés dans les années 70, les institutions de Bretton Woods et les prêteurs ont fait de plus en plus pression sur les créanciers en les contraignant à adopter des programmes d'ajustement structurel s'ils voulaient obtenir un rééchelonnement de leur dette. Ces programmes avaient pour objectif de restaurer la stabilité macroéconomique, de garantir une gestion saine du budget de l'État, d'accélérer l'application des réformes axées sur le marché et de mettre en œuvre des politiques commerciales et de change efficaces. Ce sont là sans doute des principes économiques importants, mais le fait que l'obtention d'un allègement/rééchelonnement de la dette et d'autres formes d'assistance ait été conditionné à l'adoption de programmes d'ajustement structurel a considérablement réduit la marge de manœuvre des pays en développement pour adopter des politiques et programmes adaptés au contexte national.

17. Les programmes d'ajustement structurels ont été largement critiqués en raison de leurs répercussions négatives sur la capacité des pays concernés de développer et promouvoir les droits de l'homme. En bref, les pays pauvres en développement

appliquant ce type de programmes ont considéré les excédents courants et la constitution de réserves de devises comme prioritaires par rapport aux dépenses publiques, qu'ils ont dû réduire, en particulier dans les secteurs sociaux. Les programmes d'ajustement structurel devaient garantir l'adoption de réformes économiques structurelles et d'une gestion macroéconomique saine pour que les débiteurs soient capable de rembourser leurs dettes à moyen et long terme. Quoique d'une importance cruciale pour la croissance et la stabilité économiques à long terme, ces réformes ont eu de graves conséquences, en tout cas à court terme. Les politiques économiques draconiennes prescrites par les institutions financières internationales ont sérieusement miné la capacité des pays en développement de protéger leurs peuples et de leur fournir des services de base. Les subventions protégeant les producteurs agricoles et les industries naissantes à l'échelle nationale ont également été réduites, les laissant sans défense face à la concurrence étrangère. La privatisation et la libéralisation, véritables piliers des programmes d'ajustement structurel, ont entraîné un chômage massif et une augmentation des prix des denrées alimentaires dans de nombreux pays en développement. Les plus pauvres et les plus vulnérables, notamment les femmes et les enfants, ont subi de plein fouet le contre-coup des ajustements structurels, qui se sont accompagnés d'une baisse des revenus des ménages en termes réels et d'une limitation des services de santé et des services sociaux ou de l'introduction de redevances pour les usagers⁵.

18. Malgré leur échec, les principes de base des programmes d'ajustement structurel sont toujours appliqués aujourd'hui. Critiquées par les pays en développement et la société civile pour avoir voulu plaquer de manière doctrinaire des solutions toute faites sur des réalités différentes, les institutions financières internationales n'utilisent plus l'expression « programme d'ajustement structurel » et préfèrent parler de maîtrise nationale du processus de développement et des politiques macroéconomiques dans le cadre des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Mais le principe d'une gestion macroéconomique saine est le même et s'ils veulent obtenir un allègement de leur dette en tant que PPT, les pays concernés doivent avoir mis en œuvre un programme du FMI pour qu'on considère le point d'achèvement atteint. Ainsi, le Mozambique a été contraint de libéraliser son commerce de noix de cajou avant d'atteindre son point d'achèvement en 1999. En conséquence, des milliers de travailleurs ont perdu leur emploi dans les usines de traitement des noix de cajou, qui avaient été l'un des premiers employeurs du secteur privé. À la place, les noix de cajou non traitées ont été exportées en Inde, où il semblerait qu'elles aient été décortiquées par des enfants astreints au travail. Par ailleurs, le prix des noix non traitées s'est effondré lorsque les usines mozambicaines ont fermé leurs portes et les paysans ont donc vu leur revenu presque divisé par deux⁶.

19. La promesse d'un retour rapide de la croissance économique a donné des résultats décevants pour de nombreux pays en développement dans la décennie perdue des années 80. Non seulement ces pays pauvres n'ont pas connu une croissance aussi rapide que celle qu'on avait escomptée, mais leur dette extérieure a continué d'augmenter. Certains pays comme le Brésil ont pu maintenir un taux de croissance élevé d'environ 7 % pendant la seconde moitié des années 70, mais celui-ci s'est accompagné d'une augmentation rapide du déficit courant, qui est passé de 1,7 milliard de dollars en 1973 à 12,8 milliards de dollars en 1980. Comme le système financier international était inondé de pétrodollars et qu'il était facile d'obtenir des prêts à bas taux d'intérêt, le Brésil a continué d'emprunter pour

financer son déficit, ce qui a entraîné une augmentation considérable du montant de sa dette extérieure, qui est passé de 6,4 milliards de dollars en 1963 à près de 54 milliards de dollars en 1980. Le programme d'austérité du FMI appliqué dans la première moitié des années 80 a permis au Brésil de régler les intérêts de sa dette, mais au prix du déclin économique et d'une inflation galopante⁷.

20. Les graves problèmes d'insolvabilité qu'ont connus les pays d'Amérique latine dans les années 80 ont amené les capitaux privés à jouer un rôle accru pour surmonter la crise de la dette dans les pays à revenu intermédiaire. Dans le cadre du Plan Brady adopté par le Ministère américain des finances en 1989, les créanciers des pays d'Amérique latine ont pu convertir leurs créances en cours en une série de nouvelles obligations. L'idée qui a présidé à l'élaboration de ce plan était que le FMI, la Banque mondiale et d'autres organismes prêteraient de l'argent aux débiteurs en difficulté aux fins d'une restructuration de leurs dettes, de sorte qu'ils puissent les racheter sur le marché secondaire sous forme d'« obligations Brady ». Ce plan s'est peut-être avéré utile pour certains créanciers qui ont pu moduler la restructuration de leurs créances, mais il a entraîné un nouveau cycle d'endettement pour les pays débiteurs.

21. Il reste qu'il faut trouver une solution d'une portée plus vaste pour les pays en développement les plus pauvres, notamment les pays de l'Afrique subsaharienne. Pour ces pays, l'option du marché secondaire n'était pas viable, l'aide publique au développement (APD) demeurant la principale source de devises, qui représente jusqu'à 10 % de leur revenu national. Le montant de l'APD en faveur des pays en développement les plus pauvres ayant augmenté dans les années 80 et 90, ces pays sont devenus de plus en plus tributaires des fonds versés au titre de l'aide destinée à assurer le service de leur dette et ont donc pu consacrer moins de ressources au développement et à la lutte contre la pauvreté.

22. L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a alors été adoptée pour faire en sorte que l'allègement de la dette contribue à la réduction de la pauvreté. Au milieu des années 90, il est apparu que les mécanismes d'allègement de la dette existants, conjugués à une nouvelle politique d'aide publique et des trains de mesures visant à réduire les besoins d'emprunt, étaient toujours insuffisants pour ramener la dette à un niveau soutenable. Lors de leur réunion annuelle conjointe, en octobre 1996, le FMI et la Banque mondiale ont lancé l'Initiative PPTE en vue d'apporter une solution globale aux problèmes d'endettement de ces pays. L'objet de cette Initiative, révisée et renforcée en 1999, est de permettre un allègement considérable, généralisé et rapide de la dette en corrélation étroite avec la réduction de la pauvreté. À l'heure actuelle, 38 pays figurant sur la liste PPTE, dont 32 se trouvent en Afrique subsaharienne, ont été admis au bénéfice d'un allègement éventuel de leur dette à ce titre. Parmi eux, 27 pays à faible revenu, qui devaient environ 110 milliards de dollars des États-Unis, ont été admis au bénéfice d'un allègement éventuel de plus de 54 milliards de dollars, ce qui représentait une réduction des deux tiers de leur dette active totale. La clause d'extinction a été prorogée de deux années supplémentaires pour les 11 autres pays dont le sort n'a pas encore été décidé, le programme du FMI n'ayant pas été correctement mis en œuvre en raison de troubles civils, de conflits transfrontières, de difficultés de gouvernance ou d'importants problèmes d'arriérés.

23. Il convient de saluer les progrès accomplis dans le cadre de l'Initiative PPTE, en particulier l'accent mis récemment sur l'établissement d'un lien explicite avec les

objectifs fixés en matière de réduction de la pauvreté. En dépit des nombreuses difficultés auxquelles se heurtent les pays bénéficiaires, le FMI et la Banque mondiale indiquent que l'allégement de la dette au titre de l'Initiative a permis à ces pays de consacrer plus d'argent à la lutte contre la pauvreté⁸. Il ressort pourtant de l'analyse des résultats obtenus par les pays ayant achevé la mise en œuvre du programme que, pour la plupart d'entre eux, le ratio valeur actualisée nette de la dette/exportations est sensiblement plus élevé que les prévisions initiales. Si des chocs exogènes peuvent avoir contribué à cet état de fait, cela montre que l'Initiative PPTE n'est pas la panacée pour résoudre la crise de l'endettement.

24. L'Initiative PPTE est un instrument limité qui ne prétend pas résoudre tous les problèmes. C'est un programme de réduction de la dette qui, comme on l'a déjà vu plus haut, ne prétend pas offrir de solution globale au problème de la viabilité de la dette à long terme. Depuis son lancement en 1996, le public attend de plus en plus de l'Initiative, à tel point que certains en sont venus à penser qu'elle permettrait en quelque sorte d'en finir avec le rééchelonnement de la dette et le cycle infernal de la pauvreté. À vrai dire, de nombreux responsables dans les pays débiteurs reconnaissent que l'admission au bénéfice de l'Initiative est devenue leur principale motivation lorsqu'ils établissent leur document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), qui est un des préalables essentiels pour bénéficier de l'aide offerte à ce titre. Il faut bien comprendre que l'Initiative PPTE ne saurait être une fin en soi mais qu'elle constitue plutôt un moyen d'atteindre les objectifs fixés en matière de réduction de la pauvreté et de créer un climat propice au respect des droits de l'homme. C'est un instrument limité qui permet en fait aux pays débiteurs de prendre un nouveau départ dans leurs efforts de développement en général et qui doit s'accompagner d'autres initiatives et mesures en faveur du développement prises par les pays en difficulté et la communauté internationale dans son ensemble.

25. Le rééchelonnement de la dette par le Club de Paris n'est pas allé assez loin. L'allégement de la dette bilatérale a pris la forme d'un rééchelonnement des paiements, parfois à des conditions de faveur, parfois en association avec de nouveaux prêts. Conscients de la nécessité de mettre en place un mécanisme perfectionné pour garantir une contribution égale de tous les créanciers bilatéraux des pays endettés, les pays créanciers ont fondé le Club de Paris afin de trouver des solutions concertées et durables aux difficultés de paiement des pays débiteurs. Bien qu'étant parvenu depuis 1983 à des accords portant sur 80 pays débiteurs et une dette totale d'une valeur de 485 milliards de dollars, le Club reste un mécanisme rigoureusement informel, reposant entièrement sur le bon vouloir des pays créanciers qui en font partie. Le montant de l'allégement de dette consenti au titre d'un accord conclu avec les membres du Club de Paris a donc été trop limité pour apporter des solutions durables aux difficultés de paiement des pays débiteurs pauvres, et les démarches répétées auprès du Club en vue d'obtenir un nouvel allégement sont devenues la norme pour nombre d'entre eux. De plus, le Club de Paris n'est jamais devenu une institution officielle à même d'imposer des obligations mutuellement contraignantes à toutes les parties pour garantir que la dette des pays fortement endettés demeure à un niveau soutenable et que les créanciers adoptent des mesures concertées.

26. L'impact de l'Approche d'Évian demeure limité. Conscients de ces limites et des critiques dont il a fait l'objet, le Club de Paris s'est efforcé d'accroître la transparence en diffusant des informations et en présentant ses activités sur l'Internet⁹. Il a en outre adopté un nouveau train de mesures en faveur de

l'allègement de la dette en octobre 2003, dénommé l'« Approche d'Évian », à l'issue d'un accord conclu entre les ministres des finances du G-8 en vue de réformer le Club¹⁰. L'Approche d'Évian, qui s'adresse aux pays à revenu intermédiaire ne bénéficiant pas de l'Initiative PPTE, repose sur l'analyse du degré d'endettement tolérable à long terme, compte tenu de son évolution dans le temps et des possibilités économiques du pays concerné. Elle vise à offrir aux pays en proie à une crise un traitement global de leur dette en réduisant leur endettement en trois étapes plutôt qu'en procédant à un simple rééchelonnement du service de leur dette. L'expérience acquise dans le cadre de cette approche a été limitée, l'Iraq étant jusqu'ici le seul pays à en bénéficier.

27. Il n'existe jusqu'ici aucun mécanisme global pour organiser des négociations avec les créanciers privés, ce qui pose un problème pour les pays débiteurs à revenu intermédiaire, en particulier. Bien que le Club de Londres ait été fondé dans les années 80 et qu'il continue d'être l'instance chargée de renégocier les prêts consentis par des banques commerciales, la plupart des nouveaux emprunts souverains émis sur les marchés financiers internationaux prennent la forme d'obligations et il n'existe aucun mécanisme pour traiter les dettes obligataires impayées. Étant donné que les États délaissent de plus en plus les prêts bancaires pour se tourner vers les émissions d'obligations, les créanciers privés (investisseurs) sont désormais plus nombreux, anonymes et il est plus difficile de coordonner leurs actions. De plus, il n'existe actuellement sur le marché financier international aucun cadre juridique solide qui permette de procéder à une restructuration sûre et ordonnée de la dette souveraine.

28. La proposition du FMI de créer un mécanisme de restructuration de la dette souveraine n'a pas bénéficié d'un appui suffisant. En 2001, le FMI a proposé de créer un mécanisme de restructuration de la dette souveraine sur le modèle de la législation régissant les faillites dans le secteur privé afin d'offrir un cadre juridique permettant de procéder à une restructuration ordonnée de la dette souveraine auprès des créanciers privés¹¹. Néanmoins, il n'est pas encore parvenu à mobiliser un appui suffisant auprès des créanciers privés et des membres du Club de Paris qui s'inquiètent du risque d'abus, de la neutralité du FMI dans ce processus et de l'augmentation des frais d'emprunt. Cela étant, l'intérêt se porte désormais sur un plus large recours aux clauses d'action collective dans les émissions d'obligations ainsi que sur l'élaboration d'un code de conduite qui offrirait un instrument facultatif pour résoudre les problèmes de dette entre débiteurs et créanciers.

III. Nouvelles initiatives d'allègement de la dette et d'accroissement de l'aide

29. La nouvelle proposition d'allègement de la dette faite par le Groupe des Huit (G-8) constitue un important progrès. En juillet 2005, les dirigeants des pays membres du G-8 se sont réunis à Gleneagles (Écosse) et ont approuvé une proposition de leurs ministres des finances tendant à annuler totalement la dette des pays bénéficiaires de l'initiative PPTE qui ont atteint le point d'achèvement¹². Cette proposition, qui s'applique à 18 pays (Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sénégal et Zambie), prévoit l'annulation de la totalité de leur dette à l'égard du FMI, de la Banque

mondiale et de la Banque africaine de développement. Dans leur communiqué du 11 juin 2005¹³, les ministres des finances du G-8 ont déclaré que des contributions supplémentaires des donateurs seraient allouées à tous les pays auxquels l'Association internationale de développement (AID) et le Fonds africain de développement (FAfD) versent des fonds conformément aux systèmes d'allocation axés sur les résultats qu'ils utilisent actuellement. Une telle mesure devrait aider davantage ces pays à atteindre les OMD et permettre de s'assurer que l'aide qui leur est fournie est axée sur les résultats. De plus, les ministres des finances du G-8 ont souligné que la bonne gouvernance, la responsabilité et la transparence étaient des conditions indispensables pour bénéficier de l'annulation de la dette et se sont engagés à ce que cela soit réaffirmé dans les futurs accords bilatéraux et multilatéraux d'aide aux pays susmentionnés.

30. La proposition du G-8 risque cependant d'être remise en cause par le Conseil d'administration de la Banque mondiale et celui du Fonds monétaire international. La proposition du G-8 constitue un net progrès et un important engagement politique en faveur du règlement du problème de la dette de certains des pays très endettés et très pauvres. Tout en s'en félicitant, certains des pays pouvant être admis à en bénéficier ont fait observer qu'elle aurait dû être faite beaucoup plus tôt. De plus, le communiqué susmentionné n'indique pas avec suffisamment de précision comment la dette sera annulée et comment il sera fait en sorte qu'elle s'ajoute véritablement à l'APD. Lorsque le présent rapport a été établi, les dispositions correspondantes étaient encore à l'étude avec les institutions financières internationales. Elles seront présentées au Conseil d'administration du FMI et à celui de la Banque mondiale à leur réunion conjointe de septembre 2005. La proposition du G-8 a déjà rencontré une opposition de la part de certains membres du FMI, qui s'inquiètent du danger moral qu'elle présente et du financement de l'allègement de la dette par prélèvement sur les réserves d'or du FMI.

31. Sur un plan plus général, la proposition n'est peut-être pas tout à fait l'« avancée historique » revendiquée par le Ministre britannique des finances, Gordon Brown, ni, toujours selon ses propres termes, la déclaration la plus complète que les ministres des finances du G-8 aient jamais faite sur les questions de la dette, du développement, de la santé et de la pauvreté. Tout d'abord, elle ne s'applique qu'à 18 pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE et fait l'impasse sur les nombreux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire qui ont du mal à s'acquitter du service de leur dette. Le fait qu'elle mette l'accent sur le point d'achèvement de l'initiative PPTE signifie également que seuls les pays ayant satisfait aux conditions fixées par le FMI, notamment celles concernant les réformes structurelles, seraient admis à en bénéficier, à l'exclusion de ceux qui parviennent difficilement à remplir des conditions aussi rigoureuses. Deuxièmement, elle ne porte que sur la dette à l'égard du FMI, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement, et non à l'égard d'autres bailleurs de fonds tels que les banques multilatérales – la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et la Banque de développement des Caraïbes, notamment – et les créanciers privés. Troisièmement, on ne sait pas encore très bien si l'allègement de la dette prévu viendra s'ajouter aux ressources fournies aux pays concernés. Dans leur communiqué, les ministres des finances du G-8 ont déclaré qu'en ce qui concernait la dette à l'égard de l'AID et du FAfD, l'encours serait annulé à 100 % pour les pays bénéficiaires de l'initiative PPTE qui ont dépassé le point d'achèvement et s'acquittent comme ils le doivent de leurs obligations de

remboursement, et son montant serait déduit du montant brut de l'APD fournie à ces pays. Les donateurs verseraient à l'AID et au FAfD des contributions supplémentaires, calculées sur la base du partage convenu du fardeau de la dette, afin de compenser, au dollar près, le principal et les intérêts de la dette annulée. En substance, cela pourrait signifier que les pays concernés ne seront plus tenus de rembourser leur dette à l'égard de l'AID et du FAfD mais qu'ils auront en revanche, à l'avenir, un accès plus restreint à des prêts ou à une assistance du même montant. Par ailleurs, les donateurs redistribueront leurs fonds entre tous les pays exclusivement AID – autrement dit une partie seulement des pays qui ont bénéficié de l'annulation de la dette – en fonction des résultats de leurs politiques. Enfin, la proposition du G-8 ne porte que sur les trois années à venir, qui coïncident avec la fin de la période de reconstitution des fonds de l'AID (14 ans) et celle de la période de reconstitution des fonds du FAfD (10 ans), qui tombent respectivement les 30 juin 2008 et 31 juillet 2007. À plus long terme, il n'est question, dans le communiqué, que d'un vague engagement de verser des contributions supplémentaires pour reconstituer périodiquement les fonds de l'AID et du FAfD pendant le reste de la durée des prêts¹⁴.

32. Facilité de financement international : autre mécanisme de financement novateur ou mécanisme d'aide virtuel? L'ambiguïté concernant l'additionnalité des ressources est particulièrement troublante si l'on considère que, dans leur communiqué, les ministres des finances du G-8 ont, de manière générale, réaffirmé la nécessité d'une aide supplémentaire. Ils ont en particulier annoncé que les pays membres du G-8 et d'autres donateurs s'étaient engagés à doubler l'APD accordée à l'Afrique et à la porter à 25 milliards de dollars par an d'ici à 2010. Ils ont également rappelé que le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avait établi que les engagements pris avant et pendant la réunion du G-8 auraient pour effet d'augmenter l'APD d'environ 50 milliards de dollars d'ici à 2010 par rapport à 2004. Il est également décevant de constater que les dirigeants des pays membres du G-8 ne se sont pas engagés concrètement à créer de nouveaux mécanismes de financement novateurs, tels que celui proposé depuis un certain temps déjà par le Royaume-Uni, qui vise à créer une facilité de financement international. Cette facilité, qui prévoit à la fois des engagements à long terme des donateurs et la mobilisation de fonds sur les marchés financiers internationaux, permet de concentrer les engagements des pays donateurs dès le départ et, par-là même, d'accélérer le versement des fonds dont les pays en développement ont besoin pour atteindre les OMD. L'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination a annoncé qu'elle comptait mettre en œuvre un projet pilote à l'aide de la Facilité de financement international, avec la coopération et l'appui des Gouvernements britannique et français¹⁵. Dans le communiqué susmentionné des ministres des finances du G-8, dont le texte est reproduit à l'annexe II au présent rapport, il est indiqué qu'un groupe de pays européens continuera à examiner le projet de facilité de financement international et qu'un groupe de travail chargé d'examiner divers mécanismes l'examinera également. Il s'agit là de mesures prometteuses mais il reste quelques problèmes à résoudre avant que la Facilité ne soit largement acceptée et ne devienne pleinement opérationnelle. Bien qu'elle doive être versée aux pays en développement sous forme de subventions, certains voient en elle un type de prêt garanti par des fonds d'APD. Or si, comme cela a été indiqué ci-dessus, il a été annoncé que celle-ci augmenterait d'ici à 2015, il n'y a aucune garantie qu'elle augmente autant que prévu. La manière dont la Facilité fonctionnera et dont les

décisions de décaissement seront prises constituent d'autres questions importantes qu'il faut encore examiner de manière approfondie¹⁶.

IV. Vers une approche de la gestion viable de la dette fondée sur les droits de l'homme

33. Il est nécessaire d'adopter de nouvelles approches en matière de viabilité de la dette et d'accroître la cohérence. Comme cela a été indiqué au début du présent rapport, le financement extérieur constitue, pour les pays en développement, un important moyen de financer leur développement. Bien géré, un financement extérieur constitué de prêts concessionnels pourrait favoriser le développement et un plus grand respect des droits de l'homme. Il y aura cependant problème dans le cas où le degré d'endettement deviendra intolérable et où les pays concernés se trouveront en situation de faillite souveraine. Les pays tentent systématiquement d'éviter de contracter une dette non viable dans la mesure où les troubles économiques qu'entraîne généralement une faillite ont des coûts considérables : une faillite souveraine sape en effet la confiance des investisseurs nationaux et étrangers dans le gouvernement concerné et se traduit par une fuite massive de capitaux qui plonge le pays dans une récession économique et une crise graves et compromet la réalisation des droits de l'homme. La présente section traite de la nécessité, pour garantir la réalisation de ces droits : a) de déterminer le degré d'endettement tolérable d'un pays; et b) de régler les questions relatives aux moyens de gérer les dettes souveraines.

A. Évaluation de la viabilité de la dette

34. Une analyse de la viabilité de la dette qui permette d'établir le niveau d'endettement tolérable d'un pays est probablement le meilleur moyen de déterminer dans quelle mesure une restructuration de la dette est nécessaire et combien d'argent un pays peut emprunter pour répondre à ses besoins de développement sans se mettre en situation de ne pouvoir le rembourser. Bien qu'il y ait de nombreuses définitions de la viabilité de la dette, l'un des critères communément utilisés en la matière est de savoir si un pays peut assurer pleinement le service de sa dette actuelle et future sans avoir à demander un allègement ou un rééchelonnement de sa dette ou sans accumuler des arriérés¹⁷. Après les grandes faillites et crises financières des 20 dernières années, on considère de plus en plus, non seulement qu'un gouvernement devrait normalement être en mesure de s'acquitter de ses obligations extérieures en temps voulu, mais aussi qu'il devrait pouvoir faire face aux fluctuations de l'économie internationale et aux incertitudes de l'économie nationale, y compris aux effets des catastrophes naturelles¹⁸.

35. C'est l'approche macroéconomique qui, à ce jour, a été le plus souvent retenue pour analyser la viabilité de la dette. Les économistes se sont appuyés sur des analyses et des indicateurs macroéconomiques pour établir des relations quantitatives entre les emprunts à l'étranger et les résultats économiques globaux. L'importance relative de la dette est calculée par rapport à des variables clefs telles que le produit intérieur brut (PIB), les recettes tirées des exportations et les recettes fiscales. À titre d'exemple, le critère d'admissibilité à l'initiative PPTE consistait pour un pays, en 1996, à avoir un ratio VAN de la dette aux exportations de plus de

150 % ou un ratio de la dette aux revenus de 250 %. Il a été souvent objecté que ces critères étaient quelque peu arbitraires et découlaient largement de considérations politiques¹⁹. De plus, des économistes tels que Jeffrey Sachs ont fait valoir que le ratio VAN de la dette aux exportations ne permet pas vraiment de mesurer le degré d'endettement tolérable parce qu'il peut indiquer à quel moment un pays devient insolvable mais ne peut en dire beaucoup plus étant donné que la viabilité n'est pas simplement l'inverse de la non-viabilité.

36. L'une des critiques importantes faites à l'approche macroéconomique est qu'elle ne tient pas compte de la pauvreté et des paramètres sociaux. Contrairement à ce que l'on pourrait attendre, les critères d'admissibilité à l'initiative PPTTE ne contiennent aucun indicateur de la pauvreté et ne tiennent donc pas compte des besoins de certains des pays les plus pauvres ni de la dette des pays dont la population est majoritairement pauvre. En adoptant le Consensus de Monterrey en 2002, les États qui ont participé à la Conférence internationale sur le financement du développement sont convenus que les prochaines analyses de la situation de la dette devraient tenir compte de l'effet de l'allègement de la dette sur les progrès accomplis par rapport aux objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire et que des efforts continus étaient nécessaires pour ramener la dette des pays pauvres très endettés à des niveaux acceptables. Il faudrait, à cette fin, examiner le service de la dette par rapport aux besoins de financement nécessaires pour atteindre les OMD.

37. L'examen des différents moyens d'évaluer la viabilité de la dette est particulièrement pertinent et indispensable si l'on considère la demande que la Commission des droits de l'homme a faite à l'expert indépendant sur les effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, dans sa résolution 2004/18, d'élaborer des principes directeurs généraux auxquels les États et les institutions financières privées et publiques, nationales et internationales devraient se conformer aux fins de la prise de décisions et de la mise en œuvre des programmes de remboursement de la dette, pour faire en sorte que le respect des engagements découlant de la dette extérieure ne compromette pas l'exécution des obligations concernant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux telles qu'elles sont énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et de lui présenter la version définitive du projet de principes directeurs à sa soixante-deuxième session.

38. Il a été proposé à plusieurs reprises de limiter le service de la dette afin de donner aux dépenses sociales un caractère de priorité. On peut citer comme exemple intéressant de ces propositions le projet de loi élaboré en 2002 par un groupe de sénateurs et de représentants des États-Unis d'Amérique, prévoyant que l'on modifie l'initiative PPTTE de manière à ramener le service de la dette des pays pauvres très endettés à 10 % de leurs revenus actuels et le service de la dette de ceux de ces pays connaissant une crise sanitaire à un pourcentage de 5 %²⁰. Bien que ces taux semblent quelque peu arbitraires, on pourrait envisager d'autres moyens analogues d'accorder aux OMD et à d'autres objectifs dont la réalisation est indispensable pour garantir la jouissance des droits de l'homme un rang de priorité plus élevé qu'au service de la dette.

39. La tâche n'est cependant pas aussi simple que cela et ne va pas sans présenter des difficultés théoriques et opérationnelles. Tout d'abord, comme indiqué ci-dessus, il n'y a pas de réponse univoque ou unique à la question de savoir quel est le degré d'endettement tolérable d'un pays. Deuxièmement, les organismes de défense

des droits de l'homme sont encore loin d'avoir élaboré des indicateurs et des méthodes qui permettent de mesurer le coût de la réalisation des droits de l'homme en termes monétaires, à supposer que cela entre dans le calcul du remboursement de la dette. Troisièmement, même dans le cas où la dette serait complètement annulée, la proposition du G-8 ne prévoit pas de fournir aux pays en développement toutes les ressources et les conditions qui leur permettraient d'atteindre les OMD et encore moins de garantir la pleine réalisation de tous les droits de l'homme. Il faudrait donc non seulement alléger la dette mais aussi augmenter sensiblement l'APD, et il faudrait aussi rendre les pays bénéficiaires mieux à même d'absorber l'aide qui leur est fournie et de l'utiliser efficacement au bénéfice de leur population.

40. Cependant, la définition actuelle du degré d'endettement tolérable demande à être réexaminée dans la mesure où la proposition d'allègement de la dette faite par le G-8, si elle est appliquée telle qu'elle existe actuellement, pourrait avoir d'importantes incidences sur l'accès des pays bénéficiaires à des prêts concessionnels tel qu'il est régi par le cadre servant à définir le degré d'endettement tolérable. Compte tenu des seuils prévus par l'initiative PPTE, la pleine application de la proposition d'allègement de la dette faite par le G-8 aboutira à appliquer aux pays bénéficiaires des seuils qui ne leur permettront plus de bénéficier des fonds de l'Association de développement international. Ces pays risquent donc d'entrer dans un nouveau cycle d'emprunts et d'accumulation de dettes si l'on ne parvient pas à continuer de leur garantir l'accès à une aide financière qui s'ajoute à l'allègement de la dette.

B. Nécessité d'une cohérence systémique dans la gestion de la dette souveraine

41. La coopération internationale et l'aide au développement aux fins de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, reposant sur les principes bien établis du droit international et les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²¹, constituent une obligation pour tous les États, qui est énoncée aux Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies. La responsabilité commune qu'ont les débiteurs et les créanciers de prévenir et de régler les situations d'endettement intenable est également un élément central du Consensus de Monterrey. À l'heure de la mondialisation, le surendettement des pays en développement est un grave problème pour l'économie mondiale et l'ensemble des marchés financiers. Par ailleurs, il entrave gravement la capacité de ces pays d'allouer des ressources suffisantes à l'exercice des droits de l'homme par leurs citoyens. En cas de défaut de paiement de la dette souveraine, le coût pour les droits de l'homme de la crise économique qui en résulte et des mesures à prendre par la suite est énorme.

42. Les principes relatifs aux droits de l'homme tels que l'indivisibilité, la non-discrimination, l'égalité, la participation et la responsabilité pourraient servir de fondements à l'action visant à améliorer la cohérence des politiques et de l'aide internationale en faveur des pays en développement endettés. Une approche de la coopération internationale fondée sur les droits de l'homme en ce qui concerne la dette requiert de tous les pays et institutions qu'ils contribuent à la création d'un climat international favorable, en particulier en assurant la transparence et la démocratisation de la prise de décisions dans les organismes et institutions s'occupant des questions ayant trait au commerce, aux finances, aux politiques

monétaires, à la propriété intellectuelle et à l'aide au développement, et en renforçant la coopération internationale dans les domaines de l'assistance, du financement et des investissements.

43. Comme dans le cas du développement, c'est aux États qu'incombe la responsabilité principale d'assurer à leurs citoyens la jouissance des droits de l'homme. La création de conditions nationales favorables grâce à l'adoption de politiques économiques appropriées et à une gestion rationnelle de la dette extérieure constitue un aspect essentiel des obligations de l'État. Pour ce faire, il faut non seulement améliorer la capacité de gestion de la dette des responsables et organismes gouvernementaux mais aussi leur faire mieux connaître et apprécier le rapport existant entre le budget dans son ensemble, les dépenses liées à la réalisation des droits de l'homme, dont la réduction de la pauvreté et les dépenses sociales, et les paiements requis au titre du service de la dette extérieure. Des politiques économiques et une gestion rationnelles sont indispensables mais ne sont pas suffisantes si l'on veut que l'allégement de la dette contribue à promouvoir les droits de l'homme dans un pays. Une plus grande transparence et un dialogue ouvert entre les services gouvernementaux, les parlements et le public seraient également nécessaires avant que les gouvernements ne s'engagent à contracter de nouveaux emprunts importants. Les incidences des prêts, notamment de ceux destinés à de grands projets d'infrastructure, devraient être entièrement examinées et débattues dans le cadre d'un dialogue ouvert. Une plus grande transparence et la publication de l'information sans retard par les gouvernements sont essentielles à cette fin.

44. Il faudrait accorder une attention bien plus grande à la nécessité de rendre les pays en développement mieux à même de réaliser leurs propres évaluations, de gérer les financements extérieurs et de prendre des décisions en consultation avec le public, selon les modalités qui sont le mieux adaptées à leur contexte national. Bien que les institutions financières internationales aient préconisé ces dernières années que les pays eux-mêmes prennent davantage en main leurs programmes en adoptant des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, les évaluations et analyses de la viabilité du niveau d'endettement continuent d'être entreprises par les représentants de la Banque et du Fonds. Il est essentiel de renforcer la capacité des services nationaux chargés de la gestion de la dette et des groupes de la société civile d'entreprendre des analyses indépendantes pour faire en sorte que la décision d'emprunter soit véritablement prise par les pays eux-mêmes. En particulier, les organismes et médiateurs indépendants chargés de la défense des droits de l'homme pourraient et devraient être habilités à examiner l'impact du fardeau de la dette extérieure sur les droits de l'homme et à veiller à ce que l'allégement de la dette favorise la jouissance des droits de l'homme. L'adoption de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté étant l'une des principales conditions dont sont assortis les programmes actuels de la Banque et du Fonds, l'intégration des droits de l'homme dans ces documents est une mesure essentielle à cet égard.

45. Un devoir de précaution incombe aux créanciers lorsqu'ils consentent des prêts aux pays en développement. Il faut bien comprendre que non seulement les emprunteurs mais les créanciers jouent un rôle dans les décisions touchant les financements extérieurs. Les créanciers ont donc eux aussi leur part de responsabilité lors de l'octroi d'un prêt. Un devoir de précaution leur incombe lorsqu'ils prennent de telles décisions afin d'éviter un niveau d'endettement intolérable. Compte tenu du rôle important joué par le secteur privé, notamment les investisseurs individuels, une plus grande transparence et un dialogue ouvert entre

les gouvernements et les créanciers sont essentiels pour gagner la confiance des investisseurs et éviter la vente sous l'emprise de la panique d'obligations émises par les gouvernements des pays en développement.

46. Au-delà du Club de Paris, des mécanismes internationaux plus formels seraient nécessaires pour suivre les situations d'endettement des pays en développement et leur impact sur la possibilité pour ces pays de se développer et d'assurer la jouissance des droits de l'homme. Ces mécanismes permettraient de recueillir et de diffuser en temps réel des informations sur l'endettement des pays en développement à tous les types de créanciers et d'emprunteurs et serviraient d'instance de dialogue et de règlement des crises. Si des directives générales, telles que celles dont l'élaboration a été confiée à l'expert indépendant, peuvent être utiles, elles demeureront fort probablement facultatives et ne sauraient se substituer à un mécanisme plus formel pour assurer la viabilité de l'endettement à long terme des pays en développement.

47. Le débat international actuel sur l'allègement de la dette, notamment la proposition présentée par le Groupe des Huit, est mené pour une très large part par les créanciers et élude certaines questions qui préoccupent gravement les pays débiteurs, telles que celle de la dette illégitime. Il convient non seulement de déterminer l'ampleur de l'allègement dont un pays a besoin ou de celui que la communauté internationale est en mesure de consentir mais aussi comment le pays en question en est venu à s'endetter. De nombreuses organisations non gouvernementales ont demandé la mise en place d'un processus d'arbitrage équitable et transparent pour les dettes illégitimes et odieuses des pays en développement résultant de prêts et d'emprunts irresponsables. Dans le cadre d'un tel processus, on ferait appel à un organe de décision neutre et indépendant, et toutes les parties prenantes auraient le droit d'être entendues. La société civile a proposé que le processus d'arbitrage équitable et transparent comporte des critères et approches axés sur les droits, dont l'impartialité du processus et de l'évaluation, la primauté des droits de l'homme sur le remboursement de la dette, qui garantirait aux citoyens la protection des normes minimales de base, la participation de toutes les parties prenantes aux procédures et la surveillance des intervenants qui seraient tenus de rendre compte de la mise en œuvre des conclusions du processus d'arbitrage.

48. Enfin, les créanciers et donateurs publics devraient réaffirmer leur engagement d'assurer la complémentarité des ressources et de fournir une assistance plus sous forme de dons que de nouveaux prêts. De nombreux pays à faible revenu ont déployé des efforts considérables pour maintenir leur dette extérieure à des niveaux tolérables tout en cherchant à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Il apparaît de plus en plus clairement que le financement de ces objectifs nécessitera un accroissement sensible des apports de ressources destinées aux pays en développement. Selon une estimation prudente, il faudra 100 milliards de dollars par an à cette fin. Si la Conférence internationale sur le financement du développement a permis de mobiliser une aide supplémentaire de l'ordre de 16 milliards de dollars d'ici à 2006, ce montant demeure nettement inférieur à l'objectif consistant à doubler l'aide d'ici cette date²². Ces ressources doivent être consenties à des conditions qui ne compromettent pas la viabilité de l'endettement de nombreux pays à faible revenu, en particulier des pays pauvres très endettés. En fait, cela supposerait notamment qu'une assistance plus importante soit fournie sous forme de prêts, qu'à la fois les bénéficiaires et les donateurs redoublent d'efforts

pour accroître l'efficacité de l'aide et que les prêts à des conditions préférentielles soient restructurés pour assurer la viabilité de l'endettement à long terme.

V. Conclusions et recommandations

49. Sur la base de ce qui précède, l'expert indépendant présente les conclusions et recommandations ci-après à l'Assemblée générale pour examen :

a) L'expert indépendant prend note avec satisfaction du communiqué du Groupe des Huit sur la remise de la dette de plusieurs pays pauvres très endettés. Au moment de l'établissement du présent rapport, la Banque mondiale et le FMI n'avaient pas encore indiqué exactement comment pourrait se concrétiser à moyen terme l'engagement pris par le Groupe des Huit, mais il apparaît déjà clairement que le financement intégral de l'allègement de la dette par les donateurs revêt une importance cruciale pour assurer le succès de cette initiative. En outre, il conviendrait d'envisager d'accroître le nombre de pays ainsi que d'organismes créanciers auxquels cet engagement est applicable;

b) Avec le concours de la communauté internationale, les pays débiteurs doivent renforcer leur capacité de réaliser leurs propres évaluations, de gérer les financements extérieurs et de prendre des décisions en consultation avec le public selon les modalités les mieux adaptées à leur contexte national. Des processus ouverts, participatifs et transparents devraient être mis en place à l'intérieur des pays pour évaluer les nouveaux emprunts nécessaires et leurs incidences, compte tenu des priorités nationales. Les responsables et organismes gouvernementaux devraient prendre une conscience plus aiguë des obligations qui leur incombent de garantir à leurs citoyens la jouissance des droits de l'homme, notamment en intégrant ces droits dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Les organismes et médiateurs indépendants chargés de la défense des droits de l'homme pourraient être habilités à examiner l'impact du fardeau de la dette extérieure sur ces droits et veiller à ce que l'allègement de la dette en favorise la jouissance;

c) Il faudrait reconnaître que la responsabilité du règlement de la crise de la dette des pays en développement incombe aux pays et organismes tant débiteurs que créanciers. La communauté internationale devrait reconnaître la nécessité d'adopter une approche globale de la viabilité de l'endettement, allant au-delà de l'approche macroéconomique et tenant compte des besoins financiers des pays en développement pour assurer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et des droits de l'homme;

d) La communauté internationale doit assurer la complémentarité des ressources et mettre un terme à la sortie des capitaux des pays en développement, notamment en mettant en œuvre des réformes appropriées et en créant un système commercial international plus équitable. À cette fin, il faudrait augmenter sensiblement l'aide publique au développement ainsi que l'assistance fournie sous forme de dons, et ouvrir les marchés des pays développés aux exportations des pays en développement. Il faudrait aussi redoubler d'efforts pour améliorer l'efficacité de l'aide grâce à la prise en main des programmes par les pays eux-mêmes, à l'adoption d'approches axées sur les droits et sur l'être humain et à l'instauration de partenariats fondés sur l'engagement mutuel;

e) **Il faudrait mettre en place un mécanisme plus formel et d'une portée plus vaste, qui examinerait sous tous ses aspects le problème du surendettement des pays à faible revenu, notamment en procédant à une nouvelle réforme du Club de Paris. Il faudrait aussi examiner sérieusement les propositions tendant à mettre en place des mécanismes d'arbitrage équitables et transparents chargés de traiter des problèmes d'endettement des pays en développement, en particulier des dettes illégitimes et odieuses.**

Notes

- ¹ Projet objectifs du Millénaire, *Investir dans le développement : plan concret pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement*, 2005, p. 14 et 35.
- ² Banque mondiale, *Indicateurs de développement mondial 2005*, tableau 4.16.
- ³ Voir le rapport du Secrétaire général sur le système financier international et le développement (A/60/163), sect. I.
- ⁴ Voir Organisation des Nations Unies, *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde*, chap. V.
- ⁵ Pour une étude plus détaillée sur les répercussions négatives des politiques et programmes d'ajustement structurel, voir le rapport du précédent expert indépendant, M. Fantu Cheru, sur les effets des politiques d'ajustement structurel sur la jouissance effective des droits de l'homme (E/CN.4/1999/50).
- ⁶ Lettre des membres du Congrès au Secrétaire américain au Trésor, Paul O'Neil, en ce qui concerne l'intervention du FMI et de la Banque mondiale dans l'industrie des noix de cajou au Mozambique, 26 avril 2001. Consultable à l'adresse suivante : http://www.cepr.net/pressreleases/cashew_letter.htm.
- ⁷ « Brazil: Growth with Debt, 1974-80 », à partir d'une étude de la Country Studies Series, Federal Research Division de la United States Library of Congress (bibliothèque du Congrès américain) (<http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-1735.html>).
- ⁸ Fonds monétaire international et Association internationale de développement, « Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Status of implementation », 20 août 2004, p. 12.
- ⁹ Voir <http://www.clubdeparis.org>.
- ¹⁰ Club de Paris, « Approche d'Évian » (<http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B06WP14>).
- ¹¹ FMI, « Proposals for a Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM): A Factsheet », janvier 2003.
- ¹² Le texte du communiqué de Gleneagles peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique,0.pdf.
- ¹³ « G8 Finance Ministers' Conclusions on Development », London, 10-11 juin 2005 (http://www.hm-treasury.gov.uk/otherhmtsites/g7/news/conclusions_on_development_110605.cfm).
- ¹⁴ Pour en savoir davantage sur les critiques adressées à la proposition du G-8 et les questions qu'elle soulève, voir, par exemple, le résumé de l'exposé fait aux ONG par le European Network on Debt and Development (EURODAD) intitulé « Devilish Details : Implications of the G7 Debt Deal », 14 juin 2005 (http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Overview_G7_debt_deal.pdf).
- ¹⁵ On peut trouver un complément d'information sur la Facilité de financement international à l'adresse suivante : http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/int_gnd_intfinance.cfm.

- ¹⁶ Andrew Rogerson, « The International Financing Facilities: Issues and Options », Overseas Development Institute, *Opinions*, n° 15, avril 2004 (<http://www.odi.org.uk/publications/opinions/15_the_IFF_April04.html>).
- ¹⁷ Bernhard G. Gunter, « Achieving long-term debt sustainability in all Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs) », document de travail établi à l'occasion de la seizième réunion du Groupe de travail technique du Groupe intergouvernemental des 24 (G-24) (Port of Spain, 13-14 février 2003), qui peut être consulté à l'adresse suivante : <<http://www.g24.org/guntetgm.pdf>>.
- ¹⁸ Barry Herman, « Dealing Deftly with Sovereign Debt Difficulties », Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series, 30 août 2004, p. 15 (non publié).
- ¹⁹ Il a été signalé que la France faisait pression pour que le ratio VAN de la dette aux revenus atteigne un niveau qui permette d'inclure la Côte d'Ivoire dans la liste des pays pauvres très endettés. Voir Gunter, op.cit., note de bas de page 19.
- ²⁰ La loi de 2002 sur un plus grand allègement de la dette, qui a été présentée à la Chambre des représentants et au Sénat du Congrès des États-Unis (H.R.4524 et S.2210, respectivement). Des éléments de la proposition du G-8 ont été intégrés ultérieurement dans la section 1625 (Modification de l'initiative PPTE renforcée) du Titre V (Institutions financières internationales) de la loi 1298 (Loi de 2003 intitulée « United States Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria »), promulguée par le Président des États-Unis en 2003. Cité dans Herman, op. cit., p. 20 et 21.
- ²¹ Voir observations générales n° 3 (1990), par. 14, et n° 2 (1990).
- ²² Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain, 2003*, p. 12.