



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/4/10
3 janvier 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Quatrième session
Point 2 de l'ordre du jour provisoire

**APPLICATION DE LA RÉOLUTION 60/251 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
DU 15 MARS 2006 INTITULÉE «CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME»**

**Rapport présenté par M. Bernard Mudho, 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**

Résumé

Dans le présent rapport soumis au Conseil des droits de l'homme conformément à la résolution 2005/19 de la Commission des droits de l'homme et à la décision 1/102 du Conseil des droits de l'homme, 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, Bernard Mudho, explique comment son mandat a évolué au cours des dernières années et en résume les principales conclusions.

La première partie du rapport analyse les initiatives récentes d'allègement de la dette et leur impact sur la réduction de la pauvreté et la réalisation de tous les droits de l'homme. Il y est conclu que les notions actuelles de viabilité de la dette appliquées par les institutions de Bretton Woods ne reflètent pas suffisamment les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et les objectifs connexes en matière de droits de l'homme. La prise en compte des vues des parties prenantes locales, par exemple, à travers des mécanismes nationaux d'examen collégial pourrait aider à établir un tableau plus complet et plus équilibré de la viabilité de la dette. Le rapport souligne que les économies en termes de service de la dette résultant de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) sont probablement trop modestes pour avoir un impact mesurable sur les OMD ou sur l'amélioration de la situation des droits de l'homme dans les pays en développement pauvres. Il reste nécessaire de rechercher des solutions plus globales non seulement pour poursuivre l'allègement de la dette, mais aussi dans les domaines voisins de la gestion du budget et de la dette et du commerce. Tous les créanciers devraient, en particulier, définir leurs propres critères transparents pour établir si certaines catégories de dettes sont illégitimes, en vue de procéder à leur annulation.

Le rapport souligne la responsabilité partagée des créanciers et des pays emprunteurs par rapport à la charge actuelle et future de la dette extérieure. Il engage à cet effet les créanciers et les pays emprunteurs, pour prendre leurs décisions et choisir une formule appropriée combinant prêts à des conditions favorables et dons, à s'appuyer sur des outils d'analyse de la viabilité de la dette qui s'inscrivent dans une perspective d'avenir. Dans ce contexte, la responsabilité fondamentale des pays emprunteurs de veiller à ce que les fonds obtenus soient investis dans des projets productifs et axés sur la promotion des droits de l'homme est reconnue.

La deuxième partie du rapport examine les conséquences possibles, pour les droits de l'homme, des politiques de réforme communément préconisées par les institutions financières multilatérales. Tout en reconnaissant l'importance de la stabilité macroéconomique en général pour la croissance, le développement et la réalisation des droits de l'homme, le rapport souligne qu'il importe tout autant d'appliquer des solutions spécifiques pour chaque pays plutôt que des critères de stabilité et des mécanismes macroéconomiques identiques pour tous. En ce qui concerne la privatisation des entreprises d'État dans le cadre des politiques de réforme, le rapport met en lumière son impact positif possible sur la situation des droits de l'homme, mais souligne qu'il convient de prendre dûment en compte toutes les fonctions et les finalités qu'assurent les entreprises publiques, notamment en ce qui concerne l'accessibilité aux biens et aux services qui concourent à la jouissance des droits de l'homme pertinents.

En ce qui concerne les politiques de réforme commerciale, le rapport préconise des évaluations judicieuses de leur impact économique et social, avec une élaboration et une

progressivité appropriées des mesures de réforme, des périodes de transition adéquates, une exclusion équilibrée des produits stratégiques de la libéralisation et des clauses de sauvegarde tenant compte de la dimension droits de l'homme. La libéralisation du commerce devrait être assortie de mesures propres à améliorer la capacité productive des pays pauvres et à renforcer leur compétitivité sur le marché mondial. Le rapport souligne l'importance des réformes de gouvernance, dans la mesure où une gouvernance inefficace constitue un important obstacle à un développement rapide. Cela implique entre autres, mais pas uniquement, de définir un cadre de référence pour les réformes du secteur public fondé sur une définition du rôle et de l'importance appropriés de l'administration publique.

Enfin, dans les secteurs de l'éducation et de la santé les réformes structurelles devraient toujours prendre en compte les obligations internationales contractées par les pays dans le domaine des droits de l'homme. Par exemple, le principe d'une participation obligatoire aux frais est, en général, un obstacle à la jouissance effective des droits de l'homme dans ces deux secteurs. Les programmes de réforme pertinents devraient donc prendre en compte à la fois l'obligation d'abolir progressivement le principe des contributions pour prestation de services et celle d'éviter d'imposer une autre forme de contribution ou de participation aux frais.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	1 – 7	5
I. DETTE EXTÉRIEURE, INITIATIVES D'ALLÈGEMENT DE LA DETTE ET DROITS DE L'HOMME.....	8 – 25	6
A. Contexte.....	8	6
B. Historique des initiatives d'allègement de la dette	9 – 13	7
C. Concept de viabilité de la dette.....	14 – 17	8
D. Effets des initiatives d'allègement de la dette sur la pauvreté et les droits de l'homme.....	18 – 21	9
E. Nécessité de poursuivre l'allègement de la dette.....	22 – 25	10
II. POLITIQUES DE RÉFORME ÉCONOMIQUE ET DROITS DE L'HOMME.....	26 – 69	11
A. Stabilité macroéconomique	30 – 34	12
B. Privatisations.....	35 – 37	13
C. Réformes commerciales.....	38 – 47	13
D. Gouvernance	48 – 56	16
E. Politiques de réforme sectorielles en matière d'éducation et de santé	57 – 69	17
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	70 – 78	20

Introduction

1. L'expert indépendant présente son rapport analytique annuel au Conseil des droits de l'homme conformément à la résolution 2000/82 de la Commission des droits de l'homme, par laquelle la Commission a établi son mandat et l'a prié de prêter spécialement attention: a) aux 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) aux 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 endettés; et c) aux faits nouveaux qui surviennent et aux mesures et initiatives prises par les institutions financières internationales, les organismes des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales, pour ce qui est des politiques d'ajustement structurel et des droits de l'homme.
2. Par ses résolutions 2004/18 et 2005/19, 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, devraient se conformer aux fins de la prise de décisions et de la mise en œuvre des programmes de remboursement de la dette et de réforme structurelle, notamment ceux qui sont liés à l'allègement 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, à sa soixante-deuxième session, la version définitive d'un projet de principes directeurs.
3. Par sa résolution 2005/19, la Commission a également prié l'expert indépendant de solliciter l'avis et les suggestions des États, des organisations internationales, des organismes, fonds et programmes des Nations Unies, des commissions économiques régionales, des institutions financières internationales et régionales et des organisations non gouvernementales sur le projet de principes directeurs généraux et sur sa proposition d'en examiner d'éventuels éléments, en les exhortant à donner suite aux demandes de l'expert indépendant. En outre, l'expert indépendant a été prié par la même résolution d'étudier plus avant les liens multiples avec le commerce et d'autres questions, notamment celle du VIH/sida, lorsqu'il examinerait les incidences des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure.
4. Dans le cadre de son mandat, l'expert indépendant a tenu chaque année des consultations avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). La dernière réunion a eu lieu les 12 et 13 octobre 2006 à Washington. À ces occasions, l'expert indépendant a pu rencontrer des représentants de divers départements de ces deux institutions. Les discussions ont été centrées sur: a) l'intégration plus poussée de la dimension droits de l'homme dans les travaux des institutions; b) les progrès en matière de mise en œuvre ainsi que l'impact des récentes initiatives d'allègement de la dette du point de vue de la réduction de la pauvreté et des droits de l'homme; et c) d'éventuels éléments des principes directeurs en relation avec les droits de l'homme qui soient compatibles avec l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de réforme économique et d'allègement de la dette. L'expert indépendant tient à remercier ces

deux institutions pour leur coopération et pour le dialogue ouvert qui a caractérisé toutes les discussions.

5. Conformément à la résolution 2005/19 de la Commission des droits de l'homme, l'expert indépendant a fait rapport, le 25 octobre 2006, à la Troisième Commission de l'Assemblée générale réunie à sa soixante et unième session. Il s'est félicité de la possibilité qui lui était ainsi donnée de présenter à l'Assemblée générale les faits nouveaux intervenus récemment concernant l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), en particulier, compte tenu du débat en cours sur le concept, les modalités d'application et l'impact de cette initiative du point de vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et de tous les droits de l'homme.

6. Dans son rapport annuel présenté en 2006 à la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2006/46), l'expert indépendant a indiqué certains des obstacles et des défis qu'impliquait l'élaboration de principes directeurs demandée par la Commission dans ses résolutions 2004/18 et 2005/19. L'expert indépendant avait recommandé, par conséquent, que le délai fixé pour l'élaboration de ces principes directeurs soit prorogé, en particulier pour relancer le processus de consultation avec toutes les parties prenantes. L'expert indépendant tient à remercier les pays et les institutions qui ont déjà apporté une contribution à ce travail. En même temps, il engage encore une fois les États Membres qui ne l'ont pas encore fait à faire part de leurs avis et de leurs suggestions, comme il le leur a été demandé à plusieurs reprises.

7. Après cet exposé de l'évolution du mandat au cours des dernières années, le présent rapport résume les principales constatations qui se dégagent des initiatives récentes d'allègement de la dette, y compris le concept sous-jacent de viabilité de la dette ainsi que l'impact de ces initiatives du point de vue de la réduction de la pauvreté et de la réalisation de tous les droits de l'homme. Dans sa deuxième partie, le rapport considère les politiques de réforme communément préconisées par les institutions multilatérales et souvent utilisées dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté. Le rapport analyse les effets possibles de ces mesures sur la réalisation de tous les droits de l'homme et en particulier des droits économiques, sociaux et culturels. Le rapport présente pour conclure des recommandations sur les points précités, qui pourraient être intégrées dans les principes directeurs généraux.

I. DETTE EXTÉRIEURE, INITIATIVES D'ALLÈGEMENT DE LA DETTE ET DROITS DE L'HOMME

A. Contexte

8. Selon les statistiques de la Banque mondiale, l'encours total de la dette des pays à faible revenu s'élève actuellement à quelque 426 milliards de dollars, le service annuel de la dette étant estimé à 32,6 milliards de dollars. Le montant de l'encours de la dette est considérablement plus élevé pour les pays à revenu moyen, qui ont accumulé environ 2,3 billions de dollars de dettes, avec des obligations annuelles au titre du service de la dette de 415 milliards de dollars¹.

B. Historique des initiatives d'allégement de la dette

9. Une croissance économique insuffisante, la chute des prix des produits de base et les chocs économiques ont contribué, dans les années 70 et 80, à une accumulation accélérée de la dette extérieure dans beaucoup de pays pauvres, jusqu'à des niveaux généralement considérés comme «insupportables». Les initiatives d'allégement de la dette, lancées initialement dans les années 70 par les créanciers bilatéraux du «Club de Paris», se sont développées dans les années 80 et 90, où l'encours de la dette bilatérale a été successivement réduit de 33 % conformément aux conditions de Toronto de 1988 pour les pays à faible revenu, de 50 % selon les conditions de Londres en 1991, de 67 % selon les conditions de Naples en décembre 1994 et enfin de 90 % selon les conditions de Cologne en novembre 1999. Il est cependant devenu de plus en plus manifeste au cours des années 90 que les réductions de dettes bilatérales étaient insuffisantes à elles seules pour ramener l'endettement des pays pauvres à des niveaux supportables, et c'est pour cette raison qu'il a été lancé une nouvelle initiative d'allégement de la dette impliquant également des créanciers multilatéraux comme la Banque mondiale, le FMI et les banques régionales de développement².

10. L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a été lancée en 1996 afin de ramener la dette à un niveau supportable. Cette initiative prévoyait une action concertée et volontaire de tous les créanciers, tant commerciaux que bilatéraux ou multilatéraux, pour alléger la charge de la dette. Les pays admis à bénéficier de cette initiative reçoivent à titre intérimaire un allégement de leur dette s'ils satisfont à certains critères d'exécution des politiques définis par les institutions de Bretton Woods, c'est-à-dire qu'ils peuvent donner la preuve que depuis trois ans ils ont mené des politiques de réforme structurelle et de stabilité macroéconomique («point de décision»). Un allégement irrévocable de la dette est accordé par la suite à condition que le pays dispose d'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et qu'il continue à mener comme il convient ses politiques («point d'achèvement»). Quarante pays à l'heure actuelle sont admis à bénéficier de l'Initiative PPTE, et 19 d'entre eux ont atteint le point d'achèvement. Dix autres pays ont atteint le point de décision et 11 pays peuvent encore être admis à bénéficier de cette initiative dans la mesure où une date limite initialement prévue pour être admis («clause d'extinction») a été annulée³.

11. Dans le cadre des débats sur les OMD, les pays du Groupe des huit (G-8), en qualité d'actionnaires principaux des banques multilatérales de développement, ont proposé durant l'été 2005 que le FMI, l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale et le Fonds africain de développement (FAfD) de la Banque africaine de développement annulent la totalité de leurs créances sur les pays pauvres les plus endettés. L'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM) vise expressément à fournir une aide supplémentaire aux pays pauvres très endettés pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Dans le cadre de cette initiative, il est prévu d'effacer entièrement et irrévocablement la dette des PPTE qui ont atteint – ou vont atteindre – le point d'achèvement. L'annulation de la dette au titre de l'IADM vient s'ajouter à l'allégement déjà accordé au titre de l'Initiative PPTE, mais à la différence de celle-ci l'IADM ne propose pas d'annuler parallèlement la dette à l'égard des créanciers bilatéraux ou privés, ni à l'égard d'institutions multilatérales autres que le FMI, l'IDA et le FAfD.

12. Si l'IADM est une initiative commune des trois institutions financières internationales, ses modalités d'application diffèrent à plusieurs égards. Par exemple, le Tadjikistan et le Cambodge,

qui ne sont pas des PPTE, se verront accorder un allègement de leur dette par le FMI car leur revenu par habitant est inférieur à 380 dollars, mais leurs dettes envers l'IDA ne seront pas annulées. En outre, seule la dette accumulée avant la «date butoir» fixée par chaque institution est annulée.

13. Alors que le FMI est censé financer l'allègement de la dette sur ses propres ressources, l'IDA et le FAdD seront dédommagés. En mars 2006, les donateurs sont convenus d'un mécanisme de financement qui consiste à verser des contributions supplémentaires au fil du temps pour dédommager l'IDA et le FAdD, au dollar près, des allègements de dette consentis. L'objectif de cette opération est de préserver la capacité financière à long terme de l'IDA et du FAdD^{4,5}.

C. Concept de viabilité de la dette

14. Les initiatives d'allègement de la dette menées jusqu'à présent ont été souvent critiquées parce qu'elles utilisaient des critères d'analyse inappropriés et indifférenciés – un ratio endettement/exportations de 150 % – pour déterminer la viabilité de la dette d'un pays. En 2005, les institutions de Bretton Woods ont révisé leur concept statique de viabilité de la dette en y ajoutant des éléments plus spécifiques par pays et en le plaçant dans une optique prospective, afin de détecter précocement les situations d'endettement insupportable dans l'avenir et de les éviter. Cette nouvelle analyse implique: a) de prévoir comment l'encours de la dette d'un pays va évoluer par rapport à sa capacité de remboursement, compte tenu de la qualité des politiques et des institutions du pays en rapport avec la dette; b) d'examiner comment les perspectives pourraient changer en cas de chocs possibles, comme une hausse des prix du pétrole; et c) d'évaluer si les résultats risquent de conduire à une situation insupportable.

15. Les institutions de Bretton Woods soulignent les opportunités qu'offre le nouveau mécanisme aux pays emprunteurs et aux créanciers pour mieux gérer la dette extérieure. Elles font observer que le nouveau système fournit aux pays emprunteurs les informations voulues pour maintenir leur dette à un niveau tolérable, pour développer et renforcer leur capacité de gestion de la dette et pour réduire leur vulnérabilité aux chocs exogènes. Quant aux créanciers et aux donateurs, il leur est donné des signaux clairs pour qu'ils envisagent des dons additionnels ou des prêts à des conditions très favorables si le mécanisme fait apparaître un risque de difficultés dues à la dette⁶.

16. Le nouveau cadre est incontestablement en nette amélioration par rapport au système précédent, mais il présente encore plusieurs défauts. D'abord, comme plusieurs groupes de la société civile le font observer avec raison, cette approche repose en grande partie sur des outils analytiques et des prévisions de la Banque mondiale de type subjectif, qui se sont souvent révélés être trop optimistes dans le passé⁷. Surtout, dans le nouveau cadre, la capacité d'assurer le service de la dette demeure l'objectif essentiel et le principal critère de viabilité. Comme il l'a fait valoir dans ses précédents rapports, l'expert indépendant préférerait une définition de la viabilité prenant aussi en compte la capacité du pays pour réaliser ses objectifs en matière de réduction de la pauvreté et se conformer à ses obligations en matière de droits de l'homme. Dans ce contexte, le niveau de remboursements de la dette qu'un pays peut supporter tout en atteignant les objectifs du Millénaire pour le développement devrait clairement être pris en considération dans l'analyse.

17. En plus de l'analyse prévue dans le mécanisme de la Banque mondiale et du FMI concernant la viabilité de la dette et pour compléter celle-ci, il pourrait être créé un mécanisme d'examen collégial de la dette extérieure visant à donner un éclairage nouveau sur la situation d'endettement d'un pays. Ce mécanisme donnerait une vue d'ensemble de la dette disponible à toutes les parties prenantes et il faciliterait le dialogue et le règlement des crises. En y faisant participer les institutions locales de défense des droits de l'homme, on pourrait aussi avoir des indications utiles sur les effets de la dette extérieure sur les droits de l'homme, ainsi que sur les ressources financières et les conditions propres à garantir la protection de normes minimales pour les droits de l'homme dans le pays. Cette approche participative améliorerait la transparence et la responsabilisation s'agissant de la politique de financement extérieur des pays concernés et des créanciers, et elle serait ainsi mieux compatible avec les principes fondamentaux relatifs aux droits de l'homme. Pour que ce mécanisme puisse être opérationnel, sa création exigerait dans la plupart des cas des mesures de renforcement des capacités, et en particulier des capacités du secteur public et de la société civile pour réaliser leurs propres évaluations de la viabilité de la dette (voir le document E/CN.4/2006/46).

D. Effets des initiatives d'allègement de la dette sur la pauvreté et les droits de l'homme

18. Dans les paragraphes qui suivent, il est présenté un certain nombre d'observations générales sur les effets globaux de l'allègement de la dette sur la réalisation des droits de l'homme, en considérant les OMD en particulier comme une catégorie subsidiaire bien définie et mesurable des droits économiques, sociaux et culturels.

19. Selon les prévisions, l'effet positif global de l'Initiative PPTE et de l'IADM, c'est-à-dire le montant total de l'endettement qui sera annulé au bout du compte, se chiffrera à 100 milliards de dollars environ. En l'absence de ces initiatives, cette importante somme de ressources aurait été versée aux créanciers sur une période d'environ 40 ans, ce qui signifie que les économies annuelles en termes de service de la dette pour les pays participants peuvent être estimées à 2,25 milliards de dollars en moyenne sur la même période. Toutefois, une économie de ressources d'une telle ampleur ne se traduit pas automatiquement et directement en dépenses en faveur de la réduction de la pauvreté ou de la réalisation des droits de l'homme. En réalité, les opérations d'allègement de la dette améliorent effectivement la «marge de manœuvre budgétaire» des pays concernés et, sous réserve de décisions de politique appropriées, cette marge de manœuvre peut être utilisée – même partiellement – pour accroître les dépenses publiques dans des domaines en relation avec les obligations en matière de droits de l'homme. Par conséquent, les effets de l'allègement de la dette sur les dépenses en faveur des droits de l'homme dépendent non seulement du montant des économies réalisées en termes de service de la dette, mais aussi de l'existence de politiques publiques qui orientent les dépenses vers des objectifs en matière de droits de l'homme. Il faut considérer que la mise en œuvre de ce type de politiques fait partie de l'obligation imposée à tous les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels d'agir, au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice de tous les droits économiques, sociaux et culturels. Il faut considérer aussi que la bonne gouvernance, la responsabilisation et la transparence sont indispensables pour mettre à profit les retombées bénéfiques de l'allègement de la dette.

20. Toutefois, avec des estimations de coûts pour la réalisation des OMD – pour ne rien dire de la réalisation de tous les droits économiques, sociaux et culturels – situées dans une fourchette de 30 milliards à plus de 100 milliards de dollars supplémentaires par an⁸, les effets des initiatives récentes d'allègement de la dette sur la réalisation de tous les droits de l'homme ne devraient pas être surestimés, même lorsque des politiques adéquates sont en place dans les pays bénéficiaires.

21. Dans beaucoup de PPTE, l'augmentation des dépenses sociales est supérieure au montant des ressources disponibles du fait de l'allègement de la dette, souvent en raison de nouvelles priorités publiques fixées dans le cadre d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté et/ou d'un engagement accru des donateurs dans des projets relevant du secteur social. Des données empiriques recueillies par la Banque mondiale et le FMI dans le contexte des activités de mise en œuvre de l'Initiative PPTE montrent bien qu'après annulation de leur dette les pays en développement dépensent davantage pour réduire la pauvreté. Dans les PPTE ayant atteint le point d'achèvement, les dépenses dans les domaines de la santé et de l'éducation, qui sont généralement en rapport étroit avec des obligations en matière de droits de l'homme, ont progressé de 20 à 50 %⁹. En regard d'un tel accroissement des dépenses publiques dans le cadre de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et de l'engagement important des donateurs dans le secteur social, les économies induites par l'allègement de la dette sont trop modestes, selon toute probabilité, pour avoir un effet mesurable sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement ou sur l'amélioration de la situation des droits de l'homme.

E. Nécessité de poursuivre l'allègement de la dette

22. Il faut constamment rappeler que les pays en développement pauvres restent confrontés à une charge de la dette importante. Selon les estimations actuelles, la dette totale des pays à faible revenu dépasserait 400 milliards de dollars, soit quatre à cinq fois le montant annulé grâce à l'Initiative PPTE et à l'IADM. Il est donc nécessaire de trouver d'autres solutions globales aux problèmes d'endettement des pays pauvres, y compris un allègement plus poussé de la dette par d'autres institutions multilatérales, ainsi que des solutions permanentes au problème de l'endettement bilatéral et commercial. Cette coopération internationale future pourrait prendre diverses formes et passer par des procédures innovantes, telles que différentes sortes de conversion de créances. Comme indiqué dans les précédents rapports, la question de l'additionnalité des ressources est cruciale dans le contexte de toutes les opérations d'allègement de la dette. Pour avoir un effet positif, les opérations d'allègement de la dette doivent s'ajouter à l'aide existante, sans être compensées par une réduction des programmes traditionnels d'aide bilatérale ou multilatérale. Malheureusement, d'après les statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), on peut se demander si ce principe important a toujours été respecté jusqu'ici¹⁰.

23. Compte tenu de ce qui précède, dans les futures initiatives d'allègement de la dette il conviendrait d'accorder un traitement spécial aux dettes des pays en développement qui sont jugées illégitimes parce qu'elles résultent de prêts et d'emprunts irresponsables. Dans ce contexte, beaucoup d'organisations non gouvernementales ont demandé la mise en place d'un processus d'arbitrage équitable et transparent pour ce type d'endettement et ont proposé qu'il soit créé un organe de décision neutre et indépendant de toute partie immédiatement impliquée, et où toutes les parties prenantes auraient le même droit d'être entendues. L'expert indépendant sait bien toutefois qu'un tel système d'arbitrage indépendant posera nécessairement d'importants

problèmes conceptuels et opérationnels, notamment pour définir des critères clairs et acceptables pour tous les créanciers afin d'établir le caractère illégitime d'une dette.

24. Malgré les difficultés anticipées pour parvenir à une définition généralement convenue, l'expert indépendant engage tous les créanciers multilatéraux, bilatéraux et commerciaux à prendre en compte ce problème sur une base volontaire et à considérer comme une obligation morale la nécessité de définir des critères transparents appropriés pour établir le caractère illégitime d'une dette. Les dettes de ce type devraient dès lors être annulées immédiatement et sans conditions préalables. À cet égard, l'expert indépendant se félicite de l'exemple donné par la Norvège, qui a annoncé récemment l'annulation de 80 millions de dollars de dettes dus par cinq pays en développement pauvres, après avoir déterminé que les prêts en question n'avaient pas été accordés essentiellement à des fins de développement, mais plutôt dans le cadre d'une campagne de soutien à l'industrie de la construction navale en difficulté de ces pays par la vente de 156 navires et de matériel à ces pays pauvres¹¹.

25. Selon une évaluation récente des résultats de l'Initiative PPTE, dans la plupart des pays examinés les indicateurs de viabilité de la dette extérieure se sont dégradés depuis 2003 et, dans plusieurs pays le ratio d'endettement dépasse à nouveau les seuils prévus dans le cadre de l'Initiative. La dégradation des capacités de gestion de la dette serait l'un des principaux facteurs qui rendent l'endettement de moins en moins supportable. L'étude montre aussi que la réduction de la dette n'est pas en elle-même un instrument suffisant pour exercer un effet sur les multiples facteurs qui déterminent la viabilité de la dette. Des mesures complémentaires dans des domaines tels que diversification des exportations, gestion budgétaire et gestion de la dette sont indispensables, de même que l'octroi de nouveaux prêts à des conditions adéquates¹².

II. POLITIQUES DE RÉFORME ÉCONOMIQUE ET DROITS DE L'HOMME

26. Depuis la fin des années 90, les institutions financières internationales ont remplacé les programmes d'ajustement structurel par des stratégies de réduction de la pauvreté fondées sur les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) de chaque pays. Selon la définition du FMI, le DSRP décrit les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir une croissance diversifiée et réduire la pauvreté, ainsi que les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes. Ces documents sont établis par les gouvernements des pays à faible revenu selon un processus participatif dans lequel s'impliquent les parties prenantes au niveau national et les partenaires extérieurs du développement.

27. Beaucoup d'observateurs font valoir que l'approche suivie dans les DSRP n'est pas fondamentalement différente des anciens principes néolibéraux du Consensus de Washington, hormis de légères variations s'agissant des méthodes d'action¹³. En fait, les politiques de réforme fondamentale généralement suivies dans le cadre des DSRP incluent encore de nombreux éléments d'ajustement structurel et peuvent être classées en deux catégories: a) les mesures quantitatives qui visent à stabiliser le cadre macroéconomique du pays; et b) les mesures structurelles qui varient beaucoup d'un programme à l'autre et incluent en général des programmes spécifiques axés sur le secteur économique et le secteur social, ainsi que sur les questions de gouvernance.

28. Il y a des liens formels étroits entre les politiques de réforme économique et l'allègement de la dette, puisque pour pouvoir bénéficier de l'Initiative PPTE et de l'IADM il faut démontrer qu'une réforme économique a été entreprise. Cela signifie, par voie de conséquence, que pour bénéficier d'un allègement de dette il faudrait en fin de compte respecter une conditionnalité qui n'est pas liée directement à la réduction de la pauvreté ou à la viabilité de la dette, mais qui répond à des prescriptions spécifiques en matière de privatisations, par exemple.

29. Dans les paragraphes suivants, certains principes des politiques de réforme figurant communément dans les stratégies de réduction de la pauvreté sont analysés.

A. Stabilité macroéconomique

30. Selon la définition du FMI, la stabilité macroéconomique est caractérisée par une balance des opérations courantes et un solde budgétaire compatibles avec un niveau d'endettement faible et en diminution, peu d'inflation et un produit intérieur brut (PIB) par habitant en hausse¹⁴. On s'accorde à reconnaître que la stabilité macroéconomique au sens large est le fondement de la croissance économique, elle-même indispensable pour la réduction de la pauvreté et la réalisation des droits de l'homme. On peut donc soutenir que les objectifs recherchés à travers la stabilisation macroéconomique sont conformes au paragraphe 2 de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par lequel les signataires s'engagent à adopter des politiques et des mesures propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif.

31. Mais il n'y a pas de consensus entre les experts quant au niveau de stabilité macroéconomique susceptible d'avoir un effet optimal sur la croissance et le développement et il n'existe pas, par conséquent, de seuils ou de points de repère généralement admis à cet égard. L'un des éléments essentiels des politiques de stabilisation, l'objectif d'inflation, peut être pris comme exemple puisqu'il fait l'objet de controverses parmi les institutions financières internationales et les organisations de la société civile.

32. Généralement parlant, toutes les parties prenantes conviennent qu'une forte inflation peut être préjudiciable pour les pauvres, en gonflant les prix, en réduisant le salaire réel et en freinant la croissance. L'inflation peut donc avoir un effet négatif sur la jouissance de multiples droits économiques, sociaux et culturels, et les politiques de réduction de l'inflation peuvent, a priori, être considérées comme favorisant le respect des obligations contractées en matière de droits de l'homme.

33. Pour le FMI, le taux d'inflation devrait être très largement inférieur à 10 % pour assurer la stabilité macroéconomique. Dans ce contexte, le FMI fait référence aux études montrant qu'une inflation plus élevée, même si elle se situe dans la fourchette relativement basse de 2 à 11 %, peut certainement freiner la croissance¹⁵. Ce point de vue n'est pas partagé par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et par de nombreuses organisations de la société civile, qui font valoir qu'une très basse inflation peut porter tort aux pauvres si les politiques mises en œuvre pour atteindre l'objectif de réduction de l'inflation restreignent les dépenses publiques pour ces groupes de population et entraînent une récession¹⁶.

34. On peut donc conclure que s'agissant de la question des politiques de stabilisation macroéconomique il ne faudrait pas s'en remettre à des points de repère ou des seuils uniformes,

mais procéder à une analyse individuelle de l'interaction entre les mesures de stabilisation et les autres mesures en faveur des pauvres dans le contexte spécifique du pays. Cette démarche peut impliquer des choix difficiles, par exemple entre l'intérêt d'accroître les dépenses publiques au risque que l'inflation augmente ou celui de maintenir les dépenses publiques dans des limites basses afin que la stabilité macroéconomique produise ses effets sur la croissance.

B. Privatisations

35. Les politiques de réforme économique préconisées par les institutions financières internationales prévoient souvent la privatisation des entreprises d'État ou des mesures propres à faciliter cette privatisation. Dans le passé, ces avis reposaient souvent sur l'idée générale que les entreprises d'État et les services publics sont inefficaces et devraient par conséquent être privatisés pour être plus performants. Or les privatisations opérées dans le passé ont donné des résultats mitigés. L'accroissement de productivité attendu n'a pas toujours été obtenu et les coûts des privatisations ont souvent été plus élevés que prévu. En outre, à un niveau macroéconomique, il reste à voir si et dans quelle mesure les privatisations ont contribué à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

36. Surtout, en se focalisant étroitement sur la rentabilité des entreprises on a souvent négligé le fait que les entreprises publiques peuvent servir, et servent souvent, des objectifs sociaux importants et étroitement liés aux obligations dans le domaine des droits de l'homme, de sorte que leur utilité ne peut pas être mesurée uniquement en termes d'efficacité ou de rentabilité des seules entreprises. Car si la privatisation des entreprises de services publics peut, en un sens économique étroit, accroître leur rentabilité, elle peut aussi, en privant la collectivité d'importants avantages externes, aboutir à une efficacité moindre au sens large. Parmi les effets préjudiciables ainsi observés, du point de vue de la pauvreté et de la situation des droits de l'homme, on peut mentionner notamment la hausse du prix de services de base comme l'approvisionnement en eau. En outre, les privatisations se sont très souvent accompagnées d'une augmentation du chômage et de la précarité de l'emploi. Comme les travailleurs non qualifiés et ceux appartenant à d'autres groupes vulnérables ont souvent été les premiers à perdre leur emploi, le processus de privatisation a donc contribué à accroître les inégalités¹⁷.

37. Les décisions de privatisation devraient donc être fondées non seulement sur des considérations économiques générales et raisonnables, mais aussi sur une analyse solide des fonctions économiques et sociales des entreprises en question. Il faut donc, pour l'évaluation détaillée requise, prendre en considération les avantages des différentes formes de propriété – publique, privée, mixte – compte tenu de la situation spécifique de chaque pays sur le plan social, économique, politique et culturel. Dans le cas des services de base, cette analyse devrait toujours être guidée par le souci d'assurer de manière optimale des services de qualité à tous les groupes de la population moyennant un coût abordable.

C. Réformes commerciales

38. Les réformes commerciales sont, en général, en relation étroite avec la négociation ou la conclusion d'accords commerciaux au niveau bilatéral, régional ou multilatéral. Leurs objectifs incluent une croissance économique plus forte et une amélioration en termes de bien-être social grâce à des importations à un coût moindre combinées à une croissance et une diversification des exportations de produits non traditionnels.

39. Les réformes commerciales prévoient souvent la rationalisation des régimes d'importation, et en particulier l'élimination des contingents d'importation et la réduction des droits d'importation. Ces mesures sont supposées:

a) Permettre aux producteurs locaux d'accéder à des intrants et à des biens et services de production de meilleure qualité et moins coûteux, et grâce au moindre coût des intrants améliorer la compétitivité de ces producteurs;

b) Inciter les entreprises locales à produire plus efficacement, dans la mesure où elles sont moins protégées de la concurrence internationale.

Cette efficacité accrue, à son tour, permettra aux producteurs de vendre leurs produits non seulement sur le marché intérieur, mais aussi davantage à l'exportation;

c) Accroître le bien-être des consommateurs et réduire la pauvreté, dans la mesure où des biens et des services plus divers seront disponibles à un prix moindre.

40. Malheureusement, depuis deux décennies la libéralisation du commerce a souvent été menée trop hâtivement et sans la progressivité voulue, et parfois davantage au nom de dogmes économiques que sur la base d'une analyse solide des retombées prévisibles sur le plan économique et social¹⁸. Dans bien des cas, une libéralisation sans nuances et brusque dans tous les secteurs a déclenché un afflux soudain et massif d'importations de produits bon marché. Beaucoup d'entreprises locales, en particulier petites et moyennes, ont été incapables de faire face à cette concurrence, ce qui a causé la disparition de la production locale et la perte massive d'emplois. En outre, la poussée soudaine des importations a entraîné des problèmes de balance des paiements, des dévaluations monétaires et, au bout du compte, une hausse des prix à la consommation.

41. Souvent, le renforcement attendu de la compétitivité des entreprises locales, en particulier à l'exportation, ne s'est pas concrétisé pour diverses raisons, y compris un environnement économique peu favorable et une multitude de contraintes au niveau de l'offre telles qu'infrastructure insuffisante, coûts de transaction élevés pour entrer sur le marché international, manque de savoir-faire technique et difficultés à obtenir un financement des exportations¹⁹. L'importance de ces problèmes au niveau de l'offre qui sont directement liés à la capacité commerciale peut être illustrée par l'exemple de l'Afrique subsaharienne, où vu l'insuffisance des infrastructures le prix des produits exportés est majoré de 15 à 20 % par les coûts de transport. Ces coûts, plus de trois fois supérieurs à la moyenne mondiale, sont un obstacle à l'exportation bien plus important que la plupart des droits de douane²⁰.

42. On peut penser que les réformes commerciales qui ne prennent pas en compte ces effets aboutissent à des situations où la réalisation des droits de l'homme fondamentaux, y compris le droit au travail, devient notablement plus difficile. Pour que les mesures de réforme commerciale cadrent avec les objectifs de réduction de la pauvreté et les objectifs dans le domaine des droits de l'homme, il faudrait d'abord évaluer avec soin les effets de ces mesures sur le plan économique et social. Ces évaluations devraient inclure une analyse par secteur et, si nécessaire, par produit des effets potentiels de la libéralisation sur les activités économiques, la balance des paiements, l'emploi et les finances publiques dans le pays. À partir de cette évaluation, la

libéralisation devrait être conçue et mise en œuvre progressivement afin d'en dégager le maximum d'avantages en termes de développement et de droits de l'homme.

43. Si les secteurs concurrentiels peuvent se prêter à une libéralisation immédiate, il faudrait ménager à d'autres des périodes de transition adéquate qui permettent aux producteurs locaux de s'adapter au nouveau contexte et d'améliorer progressivement leur compétitivité. Le processus d'évaluation devrait aussi fournir des renseignements sur un certain nombre de biens et de services stratégiques qui devraient être définitivement exclus de la libéralisation. Ces mesures d'exclusion devraient être autorisées par les règles commerciales internationales dès lors que les mécanismes du marché risquent d'empêcher la population, ou une partie d'entre elle, d'accéder aux biens et aux services qui lui sont garantis dans le cadre des droits économiques, sociaux et politiques fondamentaux.

44. Les réformes commerciales peuvent avoir des effets notables sur les finances publiques, car pour beaucoup de pays en développement pauvres les droits de douane constituent une importante source de recettes publiques. Le risque et l'ampleur possible d'un «manque à gagner fiscal» dû à la perte de recettes douanières méritent donc l'attention. En effet, ce manque à gagner peut, à son tour, empêcher le gouvernement de financer des dépenses sociales, ce qui affectera directement le respect des obligations contractées dans le domaine des droits de l'homme. Dans ce contexte, la possibilité de réformes fiscales et commerciales simultanées devrait être envisagée pour compenser ces effets négatifs sur les recettes et éviter que la capacité de s'acquitter des obligations en matière de droits de l'homme soit amoindrie. Mais si les réformes commerciales sont soigneusement conçues, le manque à gagner fiscal devrait être transitoire et pouvoir être compensé, à terme, par les flux commerciaux accrus, la croissance économique plus forte, le recul de la fraude fiscale et la meilleure efficacité de l'administration des douanes que ces réformes induiront.

45. Les accords de libéralisation du commerce entre pays pauvres et pays industrialisés (ou pays en développement avancés) devraient idéalement prévoir les programmes d'aide requis pour surmonter les difficultés mentionnées au niveau de l'offre et contribuer à renforcer la compétitivité des branches d'activité nationales durant les périodes de transition convenues dans le cadre de la libéralisation. Ils devraient aussi inclure des mesures d'assistance appropriées, telles que «filets de sécurité» et mécanismes de protection pour les groupes vulnérables qui risquent de pâtir des chocs provoqués par les réformes.

46. Pour prendre des décisions en matière d'investissement et de commerce, il est toujours tenu compte de l'environnement économique spécifique, et en particulier du cadre juridique et administratif mis en place par les pouvoirs publics. Si la responsabilité de la création d'un environnement stable et transparent propice à l'investissement et au commerce incombe pleinement aux pays hôtes, la communauté internationale doit en appuyer la mise en place à travers des mesures de coopération pour le développement.

47. Bien que cet élément ne fasse pas partie des politiques de réforme économique au sens strict, l'importance pour les pays pauvres d'un accès amélioré et stable aux marchés des pays industrialisés et des pays en développement avancés doit être soulignée. Cette remarque vaut en particulier pour les produits agricoles pour lesquels beaucoup de pays pauvres jouissent d'avantages comparatifs et le problème des subventions agricoles dans les pays riches, qui compromettent les possibilités d'exportation des pays pauvres, est étroitement lié à cet aspect.

D. Gouvernance

48. La gouvernance peut être définie comme la capacité institutionnelle des entités publiques pour fournir les services et autres biens publics demandés par les citoyens du pays ou par leurs représentants, d'une manière efficace, transparente, impartiale et responsable²¹.

49. La Commission des droits de l'homme a reconnu dans sa résolution 2000/64 qu'«un système de gouvernement caractérisé par la transparence, la responsabilité, l'obligation de rendre compte de ses actes et la participation, capable de répondre aux aspirations et aux besoins de la population, constitue le fondement d'une bonne gestion des affaires publiques, et qu'un tel fondement est la condition nécessaire de la promotion des droits de l'homme».

50. La plupart des programmes de réforme économique et des DSRP font référence à un grand nombre de questions en relation avec la gouvernance, y compris responsabilisation et mesures de lutte contre la corruption; réformes de la fonction publique et du cadre juridique; transparence du processus budgétaire; renforcement des institutions et développement des capacités de suivi dont dispose la société civile.

51. En général, les réformes de la gouvernance sont très étroitement liées à la question des droits de l'homme. La transparence du processus budgétaire et des autres processus publics s'inscrit en effet dans le droit à l'information, et la possibilité pour la population de participer au suivi et à l'évaluation des politiques est un élément essentiel de la dimension droits de l'homme, qui inclut aussi le droit de prendre part aux processus et procédures de mise en cause des responsabilités en cas d'échec des politiques. Pour que cette participation soit possible, il faut des arrangements institutionnels appropriés.

52. De même, il peut être considéré que la corruption pourra difficilement se développer lorsqu'il y a accès à l'information, liberté d'expression, participation et responsabilisation – toutes caractéristiques essentielles de la dimension droits de l'homme. Une approche fondée sur les droits de l'homme permet donc d'éviter qu'une stratégie de réduction de la pauvreté soit compromise par les effets délétères de la corruption²².

53. Il existe un large consensus quant au fait qu'une gouvernance inefficace constitue un obstacle important à un développement rapide. Les décisions en matière de commerce et d'investissement dépendent généralement de l'environnement économique global, qui est dans une large mesure défini par l'efficacité de la gouvernance.

54. Le rôle d'une bonne gouvernance pour mettre à profit les avantages procurés par les opérations d'allègement de la dette a déjà été souligné dans un précédent chapitre. En général, on peut dire qu'aucune mesure d'allègement de la dette ou politique de réforme économique ne peut favoriser la réalisation des droits de l'homme si elle n'est pas mise en œuvre dans le contexte favorable d'un cadre de gouvernance efficace. Les réformes permettant d'améliorer la gouvernance doivent donc être considérées comme un élément crucial des obligations des pays dans le cadre de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui exhorte les États parties à adopter des politiques et des techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant.

55. La réforme du secteur public est un élément essentiel des mesures d'amélioration de la gouvernance. Elle a un effet direct sur le développement en assurant mieux les services publics de base dont dépend le niveau de vie, mais aussi en créant un climat propice au développement du secteur public et à la croissance. En outre, on attend de la réforme du secteur public qu'elle crée un environnement favorable à la bonne gouvernance, à la responsabilisation et à la transparence. Les réformes du secteur public sont généralement axées sur quatre éléments:

- a) Renforcement des capacités administratives afin d'améliorer la gestion interne et l'efficacité des structures publiques;
- b) Renforcement des capacités en matière de politiques afin de favoriser l'élaboration de politiques publiques rationnelles et efficaces;
- c) Mesures de réforme institutionnelle afin de renforcer la transparence et la responsabilisation de l'État;
- d) Réduction de la fonction publique, en général à la fois au nom de la discipline budgétaire et afin de passer à une économie davantage orientée vers le marché²³.

56. Les programmes de réforme du secteur public entrepris dans le passé ont souvent privilégié de manière excessive la réduction des effectifs, avec des conséquences dramatiques pour l'efficacité de la gestion du secteur. Les mesures de réforme futures devraient viser à un secteur public plus efficace, qui fournisse des services de qualité d'une manière transparente, responsable et réactive. Les décisions de réduction des effectifs devraient être prises dans un cadre plus large, et avec des idées précises quant au rôle approprié du secteur public, avec un système adéquat pour fixer des objectifs de résultats et mesurer les progrès par rapport à ces objectifs, et avec une structure de rémunération révisée qui permette d'attirer, de conserver et de motiver un personnel hautement qualifié²⁴.

E. Politiques de réforme sectorielles en matière d'éducation et de santé

57. L'Initiative PPTE et l'IADM visent à contribuer à la réduction de la pauvreté en libérant des ressources au profit des dépenses sociales. Les ressources additionnelles rendues disponibles grâce à l'Initiative PPTE étaient supposées être allouées aux domaines prioritaires des stratégies de réduction de la pauvreté dans les pays concernés.

58. Tout en soulignant les difficultés rencontrées pour mesurer les augmentations des dépenses publiques attribuables à l'Initiative PPTE, l'évaluation de cette initiative effectuée en 2005 montre que les gouvernements ont augmenté leurs dépenses d'éducation, mais que les dépenses pour la santé, l'agriculture et les transports sont identiques, voire en recul. Une évaluation similaire entreprise en 2003 avait déjà fait apparaître que l'Initiative PPTE avait favorisé les dépenses pour les services sociaux et surtout pour l'éducation.

59. Dans les domaines de l'éducation et de la santé en relation avec les objectifs du Millénaire pour le développement, la même évaluation conclut que 18 PPTE ayant dépassé le point d'achèvement ont progressé pour ce qui est de réduire la mortalité infantile et ont modestement progressé dans le domaine de l'enseignement primaire. Il n'y a pas eu d'évolution mesurable pour les maladies infectieuses, et pour la santé maternelle les données sont insuffisantes²⁵.

60. Le cas de l'Ouganda est souvent cité comme l'un des plus grands succès de l'Initiative PPTE, car toutes les économies budgétaires réalisées grâce à l'allégement de la dette de ce pays ont été transférées à un «fonds d'action contre la pauvreté», qui a ensuite alloué ces fonds en fonction des priorités définies dans un plan d'action pour l'éradication de la pauvreté. De ce fait, le nombre (chiffre brut) d'enfants scolarisés dans le primaire en Ouganda est passé de 2,6 millions à 7,3 millions entre 1997 et 2002. L'incidence de la pauvreté en général est tombée de 56 % en 1992 à 35 % en 2000²⁶.

61. Mais dans la plupart des cas, les effets positifs de l'Initiative PPTE sur les secteurs sociaux ne sont pas directement attribuables aux ressources additionnelles dégagées grâce aux économies au titre du service de la dette et on doit les considérer plutôt comme des «retombées secondaires», en ce sens que les pays étaient tenus, pour pouvoir bénéficier de l'Initiative, de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie de réduction de la pauvreté spécifique dont ils auraient la maîtrise. Ces stratégies ont permis d'affecter aux secteurs sociaux des ressources allant au-delà des économies effectivement produites grâce à l'Initiative PPTE.

62. Les politiques de réforme définies dans les stratégies de réduction de la pauvreté incluent généralement des réformes des secteurs de l'éducation et de la santé, c'est-à-dire dans des domaines essentiels pour réduire la pauvreté. Désormais, la conditionnalité de base prévue par les institutions financières internationales inclut souvent un «seuil» pour les dépenses courantes de santé et d'éducation. Bien que les programmes de réforme économique ne fassent généralement pas référence directement aux droits économiques, sociaux et culturels, leurs objectifs cadrent bien, en partie au moins, avec les obligations des États en matière de droit à la santé et de droit à l'éducation.

63. Le droit à la santé peut être défini comme le droit à un certain nombre de services et de conditions qu'il incombe à l'État d'assurer à ses citoyens. Les documents juridiques de base, tels que l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'interprétation qui en est faite dans l'Observation générale n° 14 (2000) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, disposent que tous les États ont un minimum d'obligations de base visant à faire en sorte que les individus disposent des conditions minimales pour vivre dans la dignité, jouissent de conditions de vie essentielles pour préserver leur santé; et soient préservés d'une mortalité évitable. Les obligations de base minimales ne peuvent pas être réduites à une réalisation progressive: tous les États, indépendamment de leur niveau de développement, sont tenus de prendre des mesures immédiates pour s'y conformer. Cela implique, entre autres, d'adopter les dispositions de loi nécessaires; de réglementer, d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques; et de mobiliser les ressources nécessaires. Dans le même contexte, les États doivent remplir certains critères en matière de services de santé en termes de disponibilité, d'accessibilité, d'acceptabilité et de qualité.

64. Si l'augmentation des dépenses publiques dans le secteur de la santé fait souvent partie des programmes de réforme économique, en général, le champ des services fournis ne permet de s'acquitter que partiellement des obligations fondamentales minimales fixées dans le cadre du droit international des droits de l'homme. Les dépenses de santé prévues dans les DSRP visent en général à assurer un meilleur accès aux soins de santé primaires (essentiellement préventifs), tandis que la gratuité des soins de santé curatifs est restreinte à un petit nombre de maladies

spécifiques. En général, il est préconisé d'imposer une participation aux frais pour les soins de santé curatifs, système parfois complété par des régimes d'assurance sociale ou privée²⁷.

65. En ce qui concerne le droit à l'éducation, des dispositions détaillées sont énoncées dans l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et dans l'Observation générale n° 13 (1999) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à l'éducation. Les États parties ont des obligations immédiates en ce qui concerne le droit à l'éducation, telles que la garantie de l'exercice de ce droit de manière non discriminatoire et l'obligation, au minimum, de prendre des mesures en vue de la réalisation effective de ce droit. Les États ont aussi l'obligation de respecter, protéger et assurer chacune des «caractéristiques essentielles» (dotations, accessibilité, acceptabilité, adaptabilité) du droit à l'éducation. La question de l'accessibilité, du point de vue économique, à l'éducation prévoit une différenciation: alors que l'enseignement primaire doit être accessible «gratuitement à tous», les États parties sont seulement tenus d'instaurer progressivement la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur. Selon l'article 14 du Pacte, les pays qui, au moment où ils deviennent parties, ne peuvent pas assurer le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire s'engagent à adopter, dans un délai de deux ans, un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement cet objectif.

66. À cet égard, il convient de noter que la gratuité de l'enseignement peut avoir une importante incidence sur l'idée générale que se fait la population des droits économiques, sociaux et culturels. Des programmes gouvernementaux tels que le programme d'enseignement primaire universel en Ouganda peuvent induire un changement radical de mentalité chez les familles pauvres, l'éducation de leurs enfants étant désormais vue non pas simplement comme un privilège mais comme un droit pour ces enfants. L'expert indépendant a déjà fait remarquer que ce changement de mentalité avait eu un effet positif sur le taux de scolarisation (E/CN.4/2004/47, par. 18).

67. Souvent, les politiques de réforme économique adoptées dans le cadre des DSRP ne sont que partiellement compatibles avec les obligations en matière de droits de l'homme. Un objectif commun des DSRP est d'assurer l'enseignement primaire universel. Dans beaucoup de pays, la réforme de l'éducation prévoit la réduction ou l'abolition des frais de scolarité et des exemptions pour des groupes ciblés, ainsi que la gratuité des manuels scolaires pour l'ensemble des élèves ou pour des groupes ciblés. En ce qui concerne l'enseignement secondaire et supérieur, dans la plupart des stratégies il est considéré qu'il doit être financé au moins en partie par une contribution obligatoire aux frais²⁸.

68. Pour assurer la cohérence avec les obligations en matière de droits de l'homme, le principe de la gratuité de l'enseignement primaire doit être inscrit dans tous les DSRP et la politique correspondante pour ce secteur devrait être fondée sur un plan d'action détaillé, conformément à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Pour l'enseignement supérieur, les stratégies devraient prendre en compte l'obligation de rendre l'enseignement secondaire et supérieur accessible par tous les moyens appropriés, et notamment par l'instauration progressive de la gratuité. Cette obligation devrait au moins être présentée comme un objectif stratégique dans tous les DSRP.

69. La facilitation de l'accès à la santé et à l'éducation grâce à l'abolition de la participation obligatoire aux frais peut être considérée, dans ces deux secteurs, comme un facteur essentiel

pour la jouissance effective des droits correspondants. Des données empiriques confirment que la demande de services d'éducation et de santé est très élastique et que la participation obligatoire aux frais peut souvent constituer un important obstacle à l'accès²⁹. Les États devraient par conséquent alléger la charge financière que représentent les frais de santé et d'éducation, en particulier pour les pauvres, en remplaçant par d'autres mécanismes la participation obligatoire aux frais (par exemple, régime national d'assurance ou contribution fiscale généralisée), ou bien en conservant la participation obligatoire aux frais mais en prévoyant des mesures non discrétionnaires, équitables et non stigmatisantes en faveur des pauvres (par exemple, régimes d'exemption, subventions directes en espèces ou système de bons)³⁰.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

70. **Durant la période considérée, les institutions de Bretton Woods en sont venues à un nouveau concept de viabilité de la dette, en passant d'un indicateur statique (le ratio endettement/exportations), essentiellement utilisé à des fins d'allègement de la dette, à un outil analytique prospectif conçu pour éviter l'accumulation d'un endettement insupportable. Toutefois, l'objectif fondamental de ce cadre demeure la capacité financière d'assurer le service de la dette, plutôt que la capacité d'atteindre des objectifs de développement au sens large. La mise en place de mécanismes d'examen collégial de nature participative et contrôlés par les pays eux-mêmes pourrait, et devrait, fournir un autre regard sur la viabilité de la dette en concentrant l'action sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et en prenant en compte la composante droits de l'homme pour fixer les seuils critiques de la viabilité de la dette.**

71. **Les créanciers et les pays emprunteurs ont une responsabilité partagée vis-à-vis de la situation actuelle d'endettement des pays en développement pauvres. C'est donc sur la base d'outils prospectifs d'analyse de la viabilité de la dette que les deux parties devraient prendre leurs décisions et choisir une formule appropriée combinant prêts à des conditions favorables et dons. À cet égard, on ne saurait trop souligner la responsabilité essentielle, pour les pays emprunteurs, de veiller à ce que les fonds obtenus soient investis dans des initiatives productives et favorisant la dimension droits de l'homme, car une utilisation productive des fonds crée généralement la capacité d'assurer le service de la dette correspondante.**

72. **Le montant total de la dette devant être annulé finalement dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) (100 milliards de dollars) est modeste par rapport à l'encours total de la dette des pays en développement pauvres (426 milliards de dollars) et des pays à revenu moyen (2,3 billions de dollars). Par rapport au montant total des dépenses pour la réduction de la pauvreté et les OMD, y compris les projets de développement financés par les donateurs, les économies au titre du service de la dette induites grâce à ces deux initiatives sont probablement trop modestes pour avoir un effet mesurable sur la réalisation des OMD ou sur l'amélioration recherchée de la situation des droits de l'homme. Compte tenu de ces circonstances, il reste nécessaire de trouver des solutions globales aux problèmes d'endettement des pays pauvres, y compris un allègement plus poussé de la dette par d'autres institutions multilatérales, ainsi que des solutions permanentes aux problèmes de la dette bilatérale et commerciale. Des mécanismes d'allègement de la dette innovants, comme différentes formes de conversion de créances,**

méritent un examen attentif. Il conviendrait donc d'inclure, dans les futures opérations d'allégement de la dette et entre autres mesures, une définition concertée de la dette illégitime et de prêter une attention particulière à cette forme d'endettement. L'expert indépendant demande à tous les créanciers multilatéraux, bilatéraux et commerciaux de considérer qu'ils ont l'obligation morale de définir des critères transparents spécifiques pour établir le caractère illégitime de la dette, et de procéder à l'annulation de la dette ainsi définie.

73. Les liens de conditionnalité entre allégement de la dette et politiques de réforme économique devraient être révisés et rationalisés. La conditionnalité pour l'allégement de la dette devrait être limitée au cadre macroéconomique et structurel en relation directe avec les objectifs fondamentaux de l'allégement de la dette, c'est-à-dire le rétablissement de critères de viabilité de la dette au sens large et une contribution à la réalisation des OMD.

74. S'il est largement admis que la stabilité macroéconomique au sens large fonde la croissance économique, il n'y a pas encore de consensus quant au niveau optimal de stabilité et quant au point de savoir si, et dans quelle mesure, la stabilité préconisée par les institutions de Bretton Woods (par exemple, avec les seuils d'inflation du FMI) peut éventuellement nuire à la croissance. Les programmes de réforme économique ne devraient pas être fondés sur des solutions macroéconomiques identiques pour tous, mais devraient plutôt prendre en compte la situation de chaque pays.

75. La privatisation des entreprises d'État peut souvent améliorer la quantité et la qualité des biens et des services disponibles, et en abaisser le prix. Dans le cas des biens et des services qui relèvent des droits économiques, sociaux et culturels (par exemple, l'accès à l'eau potable), la privatisation peut conduire à une disponibilité accrue. Toutefois, les décisions de privatisation devraient se fonder non seulement sur des considérations de nature étroite et purement économique, mais aussi sur une analyse solide de toutes les fonctions que les entreprises publiques assurent, notamment en ce qui concerne l'accessibilité aux biens et aux services pour contribuer à la réalisation des droits de l'homme pertinents. Cette évaluation détaillée devrait prendre en considération, entre autres, les avantages des différentes formes de propriété – publique, privée, mixte – en fonction des caractéristiques de chaque pays sur le plan social, économique, politique et culturel. Dans le cas des services de base, cette analyse devrait être guidée par le souci d'assurer de manière optimale des services de qualité à tous les groupes de la population moyennant un coût abordable. En tout état de cause, les décisions concernant la structure de propriété devraient être prises au niveau local, et les prêts et l'aide ou l'assistance de l'étranger ne devraient dépendre d'aucune condition préalable à cet égard.

76. Les réformes commerciales peuvent être un instrument très utile pour améliorer la disponibilité et l'accès s'agissant des biens et des services indispensables pour la réalisation des droits de l'homme fondamentaux. Pour remplir cette fonction, les politiques de libéralisation du commerce doivent reposer sur des évaluations solides des effets induits sur le plan économique et social et prévoir une élaboration et une progressivité judicieuses des mesures de réforme. Il conviendrait de ménager des périodes de transition adéquates et de prévoir l'exclusion des mesures de libéralisation, à titre temporaire ou définitif, des produits ou des sous-secteurs stratégiques, afin de tirer parti au maximum des avantages induits en termes de développement et de jouissance des droits de l'homme. Il conviendrait

également d'envisager d'insérer dans les accords commerciaux des clauses de sauvegarde pour tenir compte de la dimension droits de l'homme. Dans les pays en développement pauvres, il ne faudrait pas procéder à la libéralisation du commerce sans mettre en place les «filets de sécurité» voulus pour les groupes de population les plus vulnérables. Ces mesures de libéralisation devraient toujours être assorties de mesures visant à améliorer la capacité productive du pays et à renforcer sa compétitivité sur le marché mondial, ce qui implique non seulement l'application d'une politique adéquate par les pays concernés, mais aussi une aide accrue des donateurs dans tous les domaines liés au commerce.

77. L'un des aspects des réformes de politique économique lié de plus près à la problématique des droits de l'homme est celui du développement de la bonne gouvernance. Les efforts devraient être centrés non seulement sur la réduction des effectifs du secteur public, mais aussi sur l'amélioration de l'efficacité de ce secteur pour qu'il puisse fournir des services de qualité. Le cadre de référence pour la réforme du secteur public devrait inclure une matrice définissant le rôle et la taille appropriés de l'administration publique, un système permettant de fixer des objectifs de résultats et de mesurer les progrès réalisés par rapport à ces objectifs et une structure de rémunération révisée qui permette d'attirer, de retenir et de motiver un personnel hautement qualifié.

78. Dans les réformes structurelles qui ont une incidence du point de vue des droits de l'homme, en particulier dans des secteurs comme ceux de la santé et de l'éducation, on devrait toujours prendre en compte les obligations internationales en matière de droits de l'homme qui ont été souscrites par les pays concernés. Cependant, il ressort des études actuelles que jusqu'à présent la plupart des programmes de réforme économique ne cadrent que partiellement avec ces obligations. Les réformes de la santé sont essentiellement axées sur l'accroissement des dépenses publiques pour les soins de santé primaires et de nature essentiellement préventive, et les réformes de l'éducation sont centrées sur l'enseignement primaire. Comme dans ces deux secteurs le principe d'une participation obligatoire aux frais a, en règle générale, été un obstacle à la jouissance effective des droits de l'homme, les programmes de réforme devraient donc prendre en compte à la fois l'obligation d'abolir progressivement le principe des contributions pour prestation de services et celle d'éviter d'imposer une autre forme de contribution ou de participation aux frais.

Notes

- ¹ The World Bank, Data and Statistics Website: www.worldbank.org/data.
- ² See Moss, Todd, “Will Debt Relief make a Difference?”; Center for Global Development, Washington DC, May 2006, p. 6.
- ³ The World Bank, Website on Debt Relief: [Home](#) > [News](#) > [Issue Briefs](#) > Debt Relief.
- ⁴ The World Bank, Multilateral Debt Relief Initiative Fact Sheet, Washington DC, July 2006.
- ⁵ See also the independent expert’s report to the General Assembly (A/61/464), paras. 11-22.
- ⁶ The Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries, IMF website: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm>.
- ⁷ The Bretton Woods project website: “New debt sustainability framework: too little, too subjective”; <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=51225>.
- ⁸ Jan Vandemoortele and Rathin Roy: “Making Sense of MDG Costing”, New York, UNDP, August 2004.
- ⁹ Coopération internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE), “More than a numbers game? Ensuring that the Millennium Development Goals Address Structural Justice”, April 2005, p. 21, available online at <http://www.trocaire.org/news/publication.php?id=44>.
- ¹⁰ See the report of the Secretary-General on “Recent developments in external debt” (A/61/152), July 2006.
- ¹¹ Inter Press Service News Agency: “Norway Breaks Silence on Illegitimate Debt” (<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=34979>).
- ¹² Independent Evaluation Group/World Bank, “Debt relief for the Poorest. An evaluation Update of the HIPC Initiative”, Washington, 2006, available online at http://www.worldbank.org/ieg/hipc/docs/hipc_update_evaluation.pdf.
- ¹³ CIDSE (note 9 above), p. 39.
- ¹⁴ IMF/World Bank: “Macroeconomic Policy and Poverty Reduction”, Washington, 2001.
- ¹⁵ IMF: “A response to ActionAid and other Organizations”, <http://www.imf.org/external/np/vc/2004/093004.htm>.
- ¹⁶ UNCTAD: “From Adjustment to Poverty Reduction: What is new?”, Geneva 2002, p. 22.
- ¹⁷ Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN): “The policy roots of economic crisis and poverty”, Washington, April 2002.
- ¹⁸ CIDSE (note 9 above), p. 31.

¹⁹ SAPRIN (note 17 above).

²⁰ UNDP Human Development Report 2005, New York, 2005.

²¹ The World Bank: “Can Africa claim the 21st century?”, Washington, 2000.

²² OHCHR: “Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies”, Geneva, 2006.

²³ Schacter, Mark, “Public Sector Reform in developing countries”, Ottawa, December 2000, p. 5.

²⁴ *Ibid.*, p. 10.

²⁵ Independent Evaluation Group (2006).

²⁶ Jan Joost Teunissen and Age Akkerman, *HIPC Debt Relief - Myths and Reality*, The Hague: Forum on Debt and Development (FONDAD), February 2004.

²⁷ UNCTAD (note 16 above), p. 43.

²⁸ *Ibid.*, p. 42.

²⁹ *Ibid.*, p. 43.

³⁰ OHCHR (note 22 above), p. 37.
