



**Conseil Économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/2000/51  
14 janvier 2000

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Cinquante-sixième session  
Point 10 de l'ordre du jour provisoire

**DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Note du secrétariat

1. Dans sa décision 1999/104, la Commission des droits de l'homme a demandé à l'expert indépendant des programmes d'ajustement structurel i) d'aider le groupe de travail à composition non limitée sur les programmes d'ajustement structurel et les droits économiques, sociaux et culturels à s'acquitter de son mandat, notamment en élaborant des projets de principes directeurs concernant les politiques d'ajustement structurel et ii) de suivre l'évolution de la situation et notamment les mesures et initiatives prises par les institutions financières internationales, d'autres organismes des Nations Unies et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales en matière de politiques d'ajustement structurel et de droits de l'homme, et de présenter un rapport révisé au groupe de travail à sa troisième session. Le groupe de travail ferait ensuite rapport à la Commission à sa cinquante-sixième session.
2. Dans sa résolution 1999/22, la Commission prie le Rapporteur spécial sur la question des effets de la dette extérieure sur l'exercice effectif des droits économiques, sociaux et culturels de lui présenter un rapport analytique en s'intéressant tout particulièrement :
  - a) Aux effets négatifs de la dette extérieure et des politiques adoptées pour y faire face sur l'exercice effectif 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 pays très endettés.
3. En raison des liens étroits qui existent entre la dette extérieure et les politiques d'ajustement structurel, le Rapporteur spécial, M. Ronaldo Figueredo, et l'expert indépendant, M. Fantu Cheru, ont décidé de présenter le rapport commun ci-joint pour examen par le groupe de travail à composition non limitée qui doit se réunir à Genève du 28 février au 10 mars 2000 et par la Commission des droits de l'homme à sa cinquante-sixième session.

GE.00-10174 (F)

Annexe

ALLÈGEMENT DE LA DETTE ET INVESTISSEMENT SOCIAL : COORDINATION ENTRE L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS (PPTE) ET LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE DE VIH/SIDA EN AFRIQUE, LA RECONSTRUCTION DU HONDURAS ET DU NICARAGUA APRÈS L'OURAGAN MITCH ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DE 1999 SUR LES PIRES FORMES DE TRAVAIL DES ENFANTS (CONVENTION N° 182) DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u>	<u>Page</u>
Résumé.....		4
I. LE JEU AMBIGU DES NATIONS : DETTE DU TIERS MONDE, INITIATIVE PPTTE ET POLITIQUE DE L'INDIFFÉRENCE.....	1 - 15	6
II. ZAMBIE : DETTE, VIH/SIDA ET ANNÉE E TOUS LES DANGERS .....	16 – 51	11
A. "Une crise silencieuse" : les effets humains et économiques du VIH/sida en Afrique .....	21 – 26	13
B. L'épidémie de VIH/sida – crise du développement .....	27 – 36	15
C. Le VIH/sida et la politique de l'indifférence.....	37 – 41	18
D. Le sida et la logique cruelle du marché : les conséquences mortelles du régime de protection des droits de propriété intellectuelle de l'OMC.....	42 – 46	19
E. Lien entre allégement de la dette et lutte contre le VIH/sida en Afrique : le cas de la Zambie .....	47 – 51	20
III. HONDURAS ET NICARAGUA : DETTE, OURAGAN ET RECONSTRUCTION .....	52 – 75	22
A. Nicaragua : endettement et séquelles de l'ouragan Mitch.....	54 – 60	22
B. Honduras : l'ouragan Mitch et le défi de la reconstruction .....	61 – 69	25
C. Conclusion.....	70 – 75	28
IV. ALLÈGEMENT DE LA DETTE ET CONVENTION SUR LES PIRES FORMES DE TRAVAIL DES ENFANTS (1999).....	76	30
A. La Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant .....	77 – 80	31
B. Le programme Bolsa Escola au Brésil.....	81 – 84	32
C- Établissement d'un lien entre l'allégement de la dette et des programmes de bourses scolaires .....	85 – 88	33
V. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS .....	89 – 99	34

### Résumé

À la réunion du G-7 qui s'est tenue à Cologne en juin 1999, les dirigeants des pays industriels ont annoncé une initiative majeure de réduction de la dette qui va bien au-delà de ce qui avait été envisagé à la réunion de printemps du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. L'initiative de Cologne proposait des mesures MODESTES mais non négligeables visant à améliorer l'initiative PPTE qui est administrée par la Banque mondiale et le FMI. Malheureusement, l'allégement de la dette envisagée par l'initiative de Cologne ne serait ni assez important, ni assez large, ni assez rapide pour soulager les pays pauvres dont les besoins de financement du développement sont urgents.

Malgré ses limites, l'initiative PPTE renforcée, du fait qu'elle met l'accent sur un resserrement du lien entre allégement de la dette et lutte contre la pauvreté, représente un énorme pas en avant dans l'histoire tourmentée de l'allégement de la dette des pays pauvres. C'est dans ce contexte que les auteurs souhaitent appeler l'attention de la communauté internationale sur l'urgence de l'établissement d'un lien entre l'allégement de la dette et trois situations humanitaires critiques qui appellent une réponse immédiate de sa part en raison de leur impact généralisé sur les droits fondamentaux de millions de personnes qui se trouvent dans le dénuement.

L'épidémie de VIH/sida, qui est le premier problème de santé publique de l'Afrique, est aussi devenue le plus grand obstacle à son développement. Les progrès réalisés en matière de croissance économique, d'augmentation de l'espérance de vie et de réduction de la mortalité infantile ont été rapidement effacés en raison de la rapidité de la propagation du VIH. En Afrique, chaque jour plus de 5 000 personnes meurent du sida et les épidémiologues s'attendent à ce que ce chiffre monte jusqu'à près de 13 000 d'ici 2005. À cette date, le sida aura fait plus de morts en Afrique sub-saharienne que les deux guerres mondiales ensemble ou que l'épidémie de peste qui a fait 20 millions de morts en Europe au XIV<sup>e</sup> siècle. En raison de l'aggravation de la crise humanitaire, les auteurs lancent un appel aux pays et institutions créanciers pour qu'ils annulent immédiatement la dette de la Zambie afin de lui permettre de consacrer ses ressources à la lutte contre l'épidémie. Il ne s'agit pas là d'un acte caritatif facultatif mais d'une obligation.

Deuxièmement, les auteurs s'intéressent aux effets de l'ouragan Mitch qui a dévasté le Honduras et le Nicaragua et a été la catastrophe naturelle la plus importante de mémoire d'homme dans ces deux pays. Ces deux pays ont subi d'importantes pertes de vies humaines et une grande partie de leurs infrastructures et de leurs capacités de production ont été détruites, ce qui compromet encore davantage leurs chances de sortir de la pauvreté structurelle et du sous-développement.

Le Honduras et le Nicaragua sont écrasés sous une dette extérieure considérable et ne pourront pas relever le défi de la reconstruction et de la transformation de leur économie sans une importante aide extérieure assortie de conditions de faveur. Les auteurs considèrent que, vu l'ampleur de la pauvreté et la gravité des dégâts causés par l'ouragan, il conviendrait de déclarer le Honduras et le Nicaragua zones sinistrées et, en conséquence, d'annuler purement et simplement et sans condition leurs dettes extérieures bilatérales et envers les institutions internationales de financement.

Pour terminer, les auteurs proposent d'établir un lien direct entre l'allégement de la dette et la mise en œuvre de la Convention sur les pires formes d'exploitation du travail des enfants. S'inspirant surtout de l'expérience de bourses scolaires ("Bolsa Escola") conduite avec succès au Brésil, ils proposent des moyens de mettre les enfants à l'abri des pires formes de travail en les aidant à poursuivre leur scolarité ainsi qu'en fournissant une aide directe à leurs parents pour éviter qu'ils ne soient tentés de les faire travailler pour compléter le revenu familial.

Les auteurs ont choisi ces trois thèmes pour une raison précise. L'action de plaider en faveur de l'établissement d'un lien entre l'allégement de la dette et l'application de la Convention sur les pires formes de travail des enfants, fruit de nombreuses années de dur travail de courageuses organisations non gouvernementales et organisations de la société civile, a abouti et il est temps de passer du plaidoyer à l'action. Une action coordonnée associant l'allégement de la dette à la lutte contre le sida, à la reconstruction des pays dévastés par l'ouragan Mitch et à l'investissement dans l'éducation des enfants est une petite étape dans la longue marche qui conduira à l'élimination de la pauvreté dans les pays en développement les moins avancés.

## **I. LE JEU AMBIGU DES NATIONS : DETTE DU TIERS MONDE, INITIATIVE PPTE ET POLITIQUE DE L'INDIFFÉRENCE**

1. Pendant près de 20 ans, les institutions financières internationales et les gouvernements des pays créanciers ont joué à un jeu ambigu et destructeur consistant à télécommander les économies du tiers monde et à imposer à des pays impuissants des politiques économiques impopulaires, prétendant que la pilule amère de l'ajustement macroéconomique finirait par permettre à ces pays de trouver le chemin de la prospérité et du désendettement. Après deux décennies, dans de nombreux pays la situation est pire que lorsqu'ils ont commencé à mettre en œuvre les programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale. Ces programmes d'austérité rigoureux ont eu un coût social et écologique considérable et dans beaucoup de pays l'indice du développement humain a dramatiquement chuté.

2. Aujourd'hui, après de nombreuses années de résistance acharnée d'une coalition mondiale d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'organisations de la société civile aux politiques du FMI et de la Banque mondiale, ces deux institutions ont été enfin forcées de reconnaître la nécessité de régler le problème de la dette des pays pauvres et ont approuvé à l'automne de 1996 l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Elles ont sélectionné 41 pays, dont la dette globale se montait à 221 milliards de dollars en 1998. Sur ce total, quelque 61 millions de dollars sont dus aux institutions financières multilatérales. Pour rembourser cette dette, les États sont obligés de négliger des investissements indispensables dans les infrastructures humaines, sociales et matérielles, comme les écoles, les services de santé, les routes, l'agriculture et les autres secteurs qui sont à la base d'un développement durable. Le niveau excessif du service de la dette empêche ces pays de s'engager dans un processus de croissance économique durable et équitable.

3. Dans l'initiative PPTE telle qu'elle était conçue à l'origine, un pays ne pouvait bénéficier d'un allègement de sa dette qu'à condition de satisfaire à deux critères. Premièrement, il devait avoir mis en œuvre un programme d'ajustement structurel pendant six ans dans le cadre de la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) du FMI. Deuxièmement, l'allègement de la dette lui-même est un processus en deux étapes : on commence par prendre la décision d'accorder un allègement, sous réserve que certaines conditions additionnelles soient satisfaites. Lorsqu'elles le sont, la dette est effectivement annulée. Toutefois, moins de trois ans après, le FMI et la Banque mondiale ont conclu, à leur réunion du printemps de 1999, que l'initiative PPTE présentait des faiblesses majeures et qu'il fallait prendre des mesures plus ambitieuses pour régler le problème de la dette. En effet, et ce n'est guère surprenant, seuls trois pays avaient bénéficié d'un allègement effectif de leur dette : l'Ouganda en avril 1998, la Bolivie en septembre 1998 et le Mozambique au milieu de 1999, soit près de trois ans après le lancement de l'initiative. À la fin de 1999, quatre autres pays (Mali, Côte d'Ivoire, Guyana et Burkina Faso) étaient sur le point de satisfaire les conditions prescrites. On pense que le Burkina Faso pourrait obtenir un allègement effectif de sa dette en avril 2000 et la Côte d'Ivoire en mars 2001. Les critères sont tout simplement trop rigoureux pour que de nombreux pays pauvres très endettés puissent bénéficier de l'initiative. En outre, la réorientation décidée par le FMI et la Banque mondiale a été un des résultats des pressions politiques efficaces exercées par le mouvement international Jubilé de l'an 2000, qui appelait à une annulation de la dette des pays les plus pauvres.

4. Enfin, comme nous le montrerons dans le présent rapport, la rigidité du FMI et de la Banque mondiale en matière de conditions macroéconomiques exerce des pressions injustifiées et inutiles en particulier sur les pays qui doivent surmonter des crises humanitaires majeures consécutives à des guerres ou des génocides (Sierra Léone ou Rwanda), à des catastrophes naturelles (comme l'ouragan Mitch au Honduras et au Nicaragua) ou au VIH/sida qui efface les résultats de plusieurs décennies d'efforts de développement (Zambie). Pour ces pays en crise, les conditions de la FASR ne devraient plus être les seuls critères d'allègement de la dette. En fait, l'allègement de la dette devrait s'intégrer dans un effort beaucoup plus vaste d'assistance humanitaire. Il faut éviter que l'initiative PPTE soit assortie de conditions trop rigoureuses pour pouvoir l'adapter avec souplesse à des pays qui sont en proie à une crise humanitaire majeure ou émergent d'un conflit. Dans son état actuel, cette initiative est très insuffisante et ne peut être qu'un élément d'une solution et non une solution en soi<sup>1</sup>. Les autres éléments sont notamment l'accroissement des flux d'APD, la mobilisation de l'épargne intérieure, l'amélioration des termes de l'échange et le développement et la diversification des exportations. Les pays concernés ne peuvent pas attendre encore trois à six ans avant de bénéficier d'un allègement de leur dette.

### **L'initiative PPTE et le consensus de Cologne : rien de nouveau sous le soleil ?**

5. À la réunion du G-7 tenue à Cologne en juin 1999, les dirigeants des pays industriels ont annoncé une initiative ambitieuse de réduction de la dette allant bien au-delà de ce qui avait été envisagé à la réunion de printemps du FMI et de la Banque mondiale. Ils ont proposé des mesures modestes mais non négligeables visant à améliorer l'initiative PPTE administrée par le Fonds et la Banque. L'une des principales propositions consiste à accorder un allègement plus important du total de la dette cumulée, à réduire plus rapidement le montant du service de la dette et, enfin, à mettre la lutte contre la pauvreté au cœur d'une initiative PPTE renforcée. Malheureusement, l'allègement de la dette envisagée par cette initiative de Cologne ne serait ni assez important, ni assez large, ni assez rapide pour répondre à l'urgence des besoins de financement du développement des pays pauvres.

6. L'initiative PPTE est prisonnière d'un réseau complexe de conditions imposées par le FMI et la Banque mondiale. Entre autres, la possibilité d'en bénéficier est subordonnée à l'obtention de bons résultats dans la mise en œuvre d'un programme au titre de la Facilité d'ajustement structurel renforcé du FMI et de la Banque mondiale (qui doit céder la place à une nouvelle Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance) pendant trois ans (l'initiative initiale prévoyait une période de six ans). Lorsque le pays atteint le "point de décision", après trois années de bons résultats économiques, il doit démontrer que ses obligations de service de la dette sont excessives, c'est-à-dire que le ratio dette/exportations et le ratio dette/recettes budgétaires dépassent un certain seuil<sup>2</sup>. Si le pays finit par satisfaire aux conditions requises, le service de sa dette est ramené à un niveau considéré, selon les termes de l'initiative, comme supportable, mais seulement après le "point d'achèvement", ce qui implique une période d'attente supplémentaire de trois ans. Cet arrangement est loin d'être généreux puisque le pays devra encore affecter une proportion importante de ses maigres recettes en devises au service de la dette pour une durée indéterminée. En résumé, on peut dire que l'initiative PPTE et la FASR sont des moyens détournés de permettre au FMI et à la Banque mondiale de continuer de contrôler la politique de développement des pays pauvres et endettés.

7. Toutefois, l'initiative PPTE renforcée contient un nouvel élément essentiel qui ne figurait pas dans la première version. Les pays qui veulent obtenir un appui pour l'allégement de leur dette ou une aide de l'Association internationale de développement (IDA) et bénéficient de la FASR doivent élaborer une stratégie globale de lutte contre la pauvreté<sup>3</sup>. Cette stratégie doit être orientée par le pays lui-même, élaborée de façon transparente avec une large participation de la société civile, des principaux donateurs et des institutions financières internationales concernées, et clairement liée aux buts et principes convenus en matière de développement international qui sont énoncés dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Cette idée, qu'on doit à Oxfam et à l'UNICEF, doit servir à établir un "contrat" entre les gouvernements créanciers et débiteurs.

8. Si la responsabilité de l'élaboration de la stratégie incombe avant tout aux autorités des pays concernés, le processus consultatif pourrait être facilité par la Banque, et le Fonds pourrait être associé à l'élaboration des politiques macroéconomiques et de certaines politiques structurelles. Il se pourrait aussi que les gouvernements aient besoin d'une importante assistance technique, notamment de la Banque et du Fonds, pour définir les mesures à envisager dans le cadre de la stratégie<sup>4</sup>. Le seul problème est que les institutions spécialisées des Nations Unies qui ont une grande expérience en matière de lutte contre la pauvreté sont totalement exclues de tout rôle significatif dans la gestion de l'initiative PPTE. Il y a là une grave lacune à laquelle il convient de remédier rapidement si l'on veut que l'initiative soit fructueuse et ait des effets durables. En revanche, les organisations non gouvernementales ont beaucoup mieux réussi que l'ensemble du système des Nations Unies à avoir un dialogue constructif avec les institutions financières internationales.

9. En effet, l'accent mis sur le renforcement du lien entre allégement de la dette et lutte contre la pauvreté constitue une avancée remarquable dans l'histoire tourmentée de la réduction de la dette des pays pauvres. Cela dit, il reste à voir quel poids la FMI et la Banque mondiale accorderont à des stratégies de lutte contre la pauvreté résultant d'un véritable processus de consultation nationale élargie pour déterminer l'allégement de la dette du pays concerné. Premièrement, la lutte contre la pauvreté est un terrain neuf pour la FMI et on peut encore douter qu'il souhaite vraiment intégrer les conditions macroéconomiques de la FASR dans les objectifs plus généraux de développement social ou ait les moyens internes de le faire. La nouvelle initiative PPTE prévoit un accroissement des dépenses d'éducation et de santé, mais il est peu probable que les facteurs structurels qui sont à l'origine de la pauvreté soient traités par les programmes d'ajustement classiques<sup>5</sup>. Deuxièmement, la décision de subordonner l'allégement de la dette aux conditions FASR est un moyen astucieux permettant au FMI d'imposer aux pays, sans contestation, son orthodoxie économique néolibérale. Cela influencera le cadre conceptuel des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et l'alignera sur la pensée du FMI.

10. Les enseignements tirés de l'expérience récente acquise par la FMI dans la mise en oeuvre de la FASR ont montré que si les pays respectaient rarement l'ensemble des conditions, c'est en partie dû au fait que le Fonds consulte très peu les intéressés lorsqu'il définit les conditions de prêt. En définitive, c'est plutôt le respect des conditions FASR que la démonstration de la volonté du Gouvernement de lutter contre la pauvreté qui déterminera la possibilité d'obtenir un allégement de la dette<sup>6</sup>. L'allégement de la dette est certes important dans le court terme, mais le degré auquel les pays bénéficiaires pourront obtenir des ressources additionnelles est incertain.

L'allégement de la dette ne suffira pas à permettre à ces pays brisés de retrouver une croissance durable. Si l'on se fonde sur les récents compromis budgétaires adoptés au Congrès des États-Unis, le financement de l'initiative n'est pas du tout garanti. Le Président Clinton a présenté au Congrès une demande d'ouverture de crédits additionnels d'un montant de un milliard de dollars pour l'allégement de la dette des pays pauvres très endettés et notamment pour l'annulation intégrale des dettes de 30 de ces pays envers le Trésor des États-Unis. À l'issue du débat budgétaire, fin novembre, le Congrès n'avait approuvé qu'un crédit de 130 millions de dollars pour l'allégement de la dette et ce crédit ne pourra servir qu'à annuler des dettes bilatérales. Toutefois, le Congrès a aussi autorisé la réévaluation d'environ 10 millions d'onces d'or des réserves du FMI et l'utilisation du produit de cette réévaluation pour financer de nouveaux crédits d'ajustement structurel dans le cadre de la FASR<sup>7</sup>. Le mouvement Jubilé de l'an 2000, en particulier dans les pays en développement, est opposé à la FASR et voudrait que le FMI emploie ces fonds pour annuler des prêts plutôt que pour financer des mesures additionnelles d'ajustement structurel.

11. L'initiative PPTE renforcée ne pourra devenir plus significative et axée sur la lutte contre la pauvreté que si les conditions de l'allégement de la dette sont définies par les pays intéressés eux-mêmes, sur la base d'une large consultation des organisations de la société civile. En outre, elle pourrait être vraiment efficace si des institutions spécialisées des Nations Unies ayant une conception plus large du problème de la pauvreté, comme le PNUD, l'OIT et l'UNICEF, sont associées aux institutions de Bretton Woods pour sa gestion. Cela permettrait de faire en sorte que l'initiative réponde simultanément aux objectifs macroéconomiques et aux objectifs de développement social<sup>8</sup>. La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, si elle est bien conçue, pourra devenir un instrument important à condition que les pays puissent déterminer son contenu de façon autonome sur la base de consultations larges et transparentes avec la société civile et le secteur privé. Cette stratégie, qui devrait être périodiquement mise à jour, deviendrait le cadre fondamental employé pour orienter les prêts de la Banque et du Fonds aux pays pauvres à l'avenir. On peut espérer que les autres donateurs l'emploieront aussi pour déterminer leur aide bilatérale. Les éléments clefs de la stratégie seront les suivants<sup>9</sup> :

a) Conditions structurelles, institutionnelles, sociales et macroéconomiques et politiques nationales ayant un impact sur la pauvreté; recensement des obstacles qui empêchent une croissance plus rapide et la réduction de la pauvreté et définition des mesures prioritaires à prendre pour les éliminer; élaboration d'un cadre macroéconomique à moyen terme et d'une grille de politique structurelle à l'appui de la lutte contre la pauvreté;

b) Processus consultatifs existants ou prévus dont disposent les pouvoirs publics pour tenir compte des vues de la société civile, du secteur privé et des autres parties prenantes nationales, ainsi que des donateurs, des banques régionales de développement et des autres institutions internationales de financement et organisations internationales;

c) Indicateurs de résultats intermédiaires et finaux, leurs liens avec les objectifs de développement international pour 2015, et rôle de la société civile dans le suivi de ces indicateurs;

- d) Intégration des flux extérieurs de financement et de ressource dans la stratégie;
- e) Création de capacités et assistance technique à l'appui de la stratégie.

12. Malheureusement, les pays visés par l'initiative n'ont pas tous les moyens institutionnels ou humains ni les données nécessaires pour définir leur propre stratégie antipauvreté à l'heure actuelle. À moyen et à court terme, il est probable que de nombreux PPTE d'Afrique auront besoin de s'appuyer sur le FMI, ce qui videra de son sens l'idée d'appropriation nationale du programme.

13. En définitive, on peut dire que l'initiative de Cologne n'a eu pour seul résultat que de faire naître des espérances déraisonnables, et le dernier acte de la tragédie de la dette du tiers monde n'a pas encore été écrit. Beaucoup d'observateurs doutent fort que les pays créanciers occidentaux et les banques multilatérales de développement soient réellement disposés à rompre les chaînes de la servitude pour dette des PPTE, et plus encore que le financement de l'initiative puisse suffire à effacer l'ardoise. La conditionnalité et le contrôle externe restent les principes directeurs essentiels de l'initiative PPTE renforcée, bien que l'architecte du plan prétende que l'élimination de la pauvreté est son véritable objectif<sup>10</sup>. Le fait de subordonner l'allègement de la dette aux résultats obtenus dans la mise en oeuvre de la FASR est une erreur majeure qui risque fort de retarder les secours dont ont désespérément besoin les pays pour réparer un système social gravement détérioré<sup>11</sup>. L'expérience a montré que de nombreux pays africains ne réussissent pas à respecter ces conditions en matière d'ajustement et de réforme. En fait, ces dernières années, trois quarts des programmes FASR ont été abandonnés car leurs conditions étaient trop rigoureuses et ils imposaient une trop lourde charge aux pauvres.

14. C'est pourquoi le mouvement Southern Jubilee 2000 continue d'insister pour que l'allègement de la dette soit subordonné à l'élaboration et à la mise en oeuvre de mécanismes transparents, similaires à ceux du Poverty Action Fund de l'Ouganda, qui cherche à faire en sorte que les ressources libérées par l'allègement de la dette soient directement affectées à la lutte contre la pauvreté et au développement humain durable<sup>12</sup>. Il faut que le processus d'annulation de la dette soit contrôlé par les ONG et la société civile, éventuellement en collaboration avec les parlements. Il faut aussi que la société civile puisse contrôler les nouveaux emprunts pour s'assurer qu'ils sont utiles pour le développement humain durable.

15. Enfin, l'allègement de la dette, si souhaitable qu'il soit, laissera lui-même un héritage douloureux pour l'avenir du financement du développement des pays pauvres. À l'heure actuelle, les donateurs alimentent les fonds d'affectation spéciale pour l'initiative PPTE et la FASR en réaffectant les crédits précédemment consacrés à l'aide au lieu de mobiliser de nouvelles ressources<sup>13</sup>. À long terme, il est probable que d'importantes sources d'aide au développement seront menacées. Les crédits destinés à aider les pays pauvres, déjà au plus bas depuis plusieurs décennies, pourraient être encore réduits s'ils sont réaffectés au financement de l'allègement de la dette. Il n'y a pas grand sens à accorder à un allègement de la dette si cela implique de réduire les autres ressources consacrées au développement. Certes, il est encore trop tôt pour porter un jugement sur l'initiative PPTE, mais elle pourrait se révéler vide de sens si elle ne libère pas les pays pauvres de la servitude pour dette et ne les aide pas à ouvrir le grand chantier du développement humain.

## II. ZAMBIE : DETTE, VIH/SIDA ET ANNÉE DE TOUS LES DANGERS

16. La Zambie appartient à la catégorie des PPTTE dans lesquels la charge de la dette a été une des causes majeures de la persistance du sous-développement. La dette a prélevé un lourd tribut sur le budget public, considérablement réduit les ressources disponibles pour le développement et assombri les perspectives de croissance. Avant même que l'épidémie de VIH/sida ne soit considérée comme la plus grande menace qui pèse sur le développement humain de la Zambie, la dette extérieure, dont le pays a régulièrement assuré le service au détriment des programmes sociaux essentiels, avait déjà effacé une grande partie des progrès sociaux réalisés dans les années 60 et 70<sup>14</sup>. Par conséquent, la mise en place d'une solution durable au problème de l'endettement de la Zambie pourrait ouvrir la voie à une stratégie permettant de contenir la menace que fait peser l'épidémie de VIH/sida sur le développement humain durable.

17. La dette extérieure de la Zambie était de 6,5 milliards de dollars en 1998, dont 46 % sont dus à des institutions multilatérales comme le FMI, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Les dettes multilatérales sont des dettes privilégiées : elles ne peuvent pas être rééchelonnées ni annulées et priment sur les autres dettes. Les remboursements et intérêts échus en 1998 ont représenté 123 millions de dollars et ont été acquittés à raison de 89 millions de dollars pour les créanciers multilatéraux et de 34 millions de dollars pour les créanciers du Club de Paris. Ces 123 millions de dollars équivalaient à quelque 69 % des crédits sociaux. Mais aucun pays ne peut se développer si ses citoyens ne sont pas bien éduqués et en bonne santé, quelle que soit la ponctualité avec laquelle il s'acquitte des obligations du service de la dette<sup>15</sup>.

18. L'origine de la crise de la dette de la Zambie remonte au milieu des années 70, époque à laquelle le pays a été touché par la chute du prix du cuivre. Les deux séries de hausses du prix du pétrole dans les années 70 ont encore aggravé ses difficultés économiques et sa balance des paiements a continué de se détériorer. Depuis le milieu des années 80, le Gouvernement a eu de plus en plus recours à l'emprunt extérieur pour financer les importations nécessaires, si bien que la dette a continué de s'alourdir<sup>16</sup>. La dette extérieure totale atteignait 3,7 milliards de dollars en 1992, 4,2 milliards de dollars en 1994 et 6,4 milliards de dollars en 1997. Cet accroissement a été dû principalement à l'augmentation des emprunts à des conditions de faveur auprès des institutions multilatérales. En conséquence, la part de la dette multilatérale est passée de 39 % en 1992 à 52 % en 1997. Les dettes envers le groupe de la Banque mondiale représentaient 43,8 % du total de la dette multilatérale et les dettes envers le FMI 36,4 %.

Tableau 1. Dépenses sociales et service de la dette, 1991-1996  
(en millions de dollars É.-U.)

Année	Éducation	Santé	Ensemble des dépenses sociales	Service de la dette
1991	107,8	73,6	192,5	565,0
1992	78,6	46,8	137,1	275,8
1993	72,0	44,7	145,3	315,9
1994	76,0	74,1	176,7	324,4
1995	91,6	72,4	191,8	348,7
1996	88,4	67,7	176,1	256,4
En pourcentage du PIB, 1993-1996	2,5	2,0	5,3	10,3

*Source* : M.J. Kelley, Primary Education in a Heavily Indebted Poor Country: The Case of Zambia in the 1990s, Oxfam et UNICEF, Lusaka.

19. Le montant total acquitté au titre du service de la dette est passé de 276 millions de dollars en 1992 à 349 millions de dollars en 1995, avant de retomber à 256 millions de dollars en 1996 et à 233 millions de dollars en 1997. Selon les projections pour 1998-2002, la Zambie aura besoin pour assurer le service de sa dette de 291 millions de dollars en 1998, 350 millions de dollars en 1999 et 392 millions de dollars en 2000. En 2001, le montant dû au titre des échéances prévues augmentera de plus de 58 % pour atteindre 621 millions de dollars. Cet endettement compromet tout développement humain car il absorbe des ressources qui auraient pu être consacrées à l'investissement dans l'éducation et la santé. Le tableau 1 ci-dessus montre bien à quel point les dépenses sociales ont été subordonnées au service de la dette.

20. Le Gouvernement a cherché à obtenir un allègement et un rééchelonnement de cette dette. De 1992 à 1997, différents créanciers ont consenti des allègements d'un montant total de 1 873 000 000 dollars, dont 1 440 000 000 de dollars pour les créanciers du Club de Paris et le solde pour les créanciers autres que ceux du Club de Paris et les créanciers commerciaux. Les créanciers multilatéraux n'ont consenti aucun allègement. Il est maintenant possible que la Zambie bénéficie d'un allègement de la dette en vertu de l'initiative PPTE renforcée, si le Gouvernement réussit à satisfaire aux nombreuses conditions macroéconomiques et de gouvernance imposées par les pays créanciers. Dans le meilleur des cas, ce n'est pas avant trois ans qu'elle pourrait espérer obtenir un véritable allègement de sa dette. Il n'y a donc pas lieu de se réjouir si l'on pense à l'impact catastrophique qu'a l'épidémie de VIH/sida sur la population de la Zambie et sur ses perspectives de développement en général.

### A. "Une crise silencieuse" : les effets humains et économiques du VIH/sida en Afrique

21. L'épidémie de VIH/sida n'est pas seulement le principal problème de santé publique de l'Afrique, c'est aussi la principale menace qui pèse sur son développement. Les progrès accomplis par le passé en matière de croissance économique, d'allongement de l'espérance de vie et de déclin de la mortalité infantile ont été rapidement effacés en raison de la rapidité de la propagation du VIH<sup>17</sup>. Sans aller jusqu'à qualifier cette crise humanitaire de "génocide par négligence", nous pouvons dire que l'irresponsabilité des gouvernements et de la communauté internationale qui n'ont pas répondu rapidement à la crise du VIH/sida en Afrique a contribué à favoriser la propagation du virus et de ses effets mortels. L'incapacité de contenir l'épidémie a un impact majeur sur les perspectives de développement économique de l'Afrique. De nombreux pays dans lesquels l'incidence du VIH est élevée perdent leurs éléments les plus dynamiques - enseignants, comptables, agriculteurs et hommes d'affaires.

22. En Afrique subsaharienne, 23,2 millions de personnes vivent avec le VIH, ce qui représente deux tiers du total mondial. 55 % des adultes séropositifs sont des femmes et la contamination de l'enfant par la mère reste la principale cause d'infection parmi les jeunes enfants<sup>18</sup>. Durant la seule année 1998, 5,6 millions de personnes ont été contaminées par le VIH dans le monde et, sur ce total, 4 millions étaient des Africains. En outre, plus de 8 millions d'enfants ont perdu leur mère ou leurs deux parents à cause du sida. Sur les 14 millions de personnes que le sida a tuées dans le monde depuis le début de l'épidémie, 12 millions étaient des Africains. En Afrique, chaque jour plus de 5 000 personnes meurent du sida et les épidémiologues s'attendent à ce que ce chiffre monte jusqu'à près de 13 000 en 2005. D'ici là, le sida aura tué davantage de personnes en Afrique subsaharienne que les deux guerres mondiales ensemble ou l'épidémie de peste qui a fait 20 millions de morts en Europe au XIXe siècle<sup>19</sup>. En 1999, 2,6 millions de personnes sont mortes du sida, chiffre record depuis le début de l'épidémie, et 2 millions de ces personnes étaient des Africains. Pour reprendre les termes de Carol Bellamy, Directrice exécutive de l'UNICEF, l'épidémie de VIH/sida est la plus grave guerre non déclarée qui sévit sur la planète et son champ de bataille couvre l'ensemble de l'Afrique subsaharienne<sup>20</sup>.

23. L'Afrique australe a été particulièrement dévastée par une souche de VIH qui tue plus et plus rapidement que dans toutes les autres parties du continent. Le pourcentage d'adultes (15 à 49 ans) contaminés par le VIH est estimé entre 16 et 32 % dans cette sous-région. Sur les 9,6 millions de personnes mortes du sida en Afrique subsaharienne depuis le début de l'épidémie, 9,2 millions étaient des habitants de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe. D'après l'UNICEF, le sida fera 11 millions d'orphelins dans 12 pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe d'ici 2010<sup>21</sup>.

Tableau 2. Estimation de la contamination par le VIH, dans différentes régions du monde et en Afrique subsaharienne

Région	Personnes contaminées (en millions)	Personnes contaminées en 1999 (en millions)	Pourcentage des adultes contaminés	Pourcentage de femmes parmi les personnes contaminées
Afrique subsaharienne	23,30	3,800	8,00	55
Caraïbes	0,36	0,057	1,96	35
Asie du Sud et du Sud-Est	6,00	1 300	0,69	30
Amérique latine	1,30	0,150	0,57	20
Europe occidentale/ Amérique du Nord	1,44	0,074	0,39	20
Europe orientale/ Asie centrale	0,36	0,095	0,14	20
Afrique du Nord/ Moye-Orient	0,22	0,019	0,13	20
Asie de l'Est/Pacifique	0,53	0,120	0,07	15

Source : ONUSIDA/OMS, *Le point sur l'épidémie de sida : 1999*.

24. En ce qui concerne la Zambie, on estime qu'en 1997 environ 20 % des adultes (un cinquième des personnes âgées de 15 à 49 ans) étaient séropositifs et que le nombre total de victimes du sida depuis le début de l'épidémie atteignait près d'un million. Le nombre total de décès parmi les adultes de 15 à 49 ans, qui a lentement augmenté, atteindra 70 000 en 2000 et 127 000 en 2005, ce qui correspond à près de 350 décès par jour<sup>22</sup>.

25. Ce n'est que depuis peu que de nombreux gouvernements et organismes donateurs ont pris toute la mesure de l'impact de l'épidémie sur le développement futur de l'Afrique et commencé à fournir une aide pour appuyer les efforts nationaux. Dans une lettre datée du 16 mars 1999, Madeleine Albright, Secrétaire d'État des États-Unis, a dit que l'accroissement de la prévalence du VIH/sida et son impact actuel et futur nous obligent à revoir notre conception de la sécurité politique et économique. Aussi mortelle que n'importe quel missile, aussi dévastatrice qu'une crise financière, la pandémie de VIH/sida est l'ennemi de la stabilité et de la productivité partout dans le monde<sup>23</sup>. À la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle, le Président Clinton a annoncé que les États-Unis adopteraient une politique libérale et souple en matière de droits de propriété intellectuelle en réponse à des crises de santé publique comme celles causées par le VIH/sida. La Banque mondiale, premier créancier de l'Afrique, a créé un service, appelé ACTafrica, chargé d'intégrer la lutte contre le VIH/sida dans tous les projets qu'elle finance en Afrique. Si l'on avait été aussi sensible au problème au début des années 70, lorsque l'épidémie a démarré, les donateurs auraient pu avoir une influence

considérable, tant sur la façon dont les gouvernements ont répondu à la crise que sur l'élaboration et l'expérimentation de mesures de prévention.

26. Il va sans dire que la prise de conscience de la gravité du VIH/sida en Afrique n'a pas encore conduit les donateurs et les institutions créancières à faire preuve de plus de compassion. L'initiative PPTE pourrait être une source importante de financement de programmes de lutte contre le sida dans les pays pauvres très endettés. Malheureusement, elle est entravée par tout un réseau de conditions macroéconomiques qui risquent fort de retarder l'allègement de la dette dont ces pays ont le plus grand besoin. Tandis que les gouvernements créanciers marchandent l'ampleur des allègements de dette qu'il convient d'accorder aux pays pauvres, beaucoup des progrès réalisés dans les années 60 et 70 en Afrique sont effacés en un clin d'œil par la pandémie. Avant que les technocrates du FMI et de la Banque mondiale réussissent à faire passer de nombreux PPTE d'Afrique du "point de décision" au "point d'achèvement", dans le processus abstrait et complexe de l'initiative PPTE, des millions d'Africains seront morts du sida et des millions d'autres auront été contaminés ou se retrouveront orphelins. Cela est immoral et inacceptable. N'importe quelle épidémie virale aussi mortelle en Europe occidentale ou en Amérique du Nord aurait suscité une réaction fort différente de la communauté internationale. Si quelques organisations courageuses comme l'UNICEF, l'ONUSIDA, l'OMS et diverses ONG n'avaient pas milité pour éviter que la question ne soit oubliée, la crise silencieuse que constitue l'épidémie de VIH/sida en Afrique aurait disparu des unes de la presse occidentale.

### **B. L'épidémie de VIH/sida - crise du développement**

27. La Zambie est un des pays les plus touchés par l'épidémie de VIH/sida. On estime que 20 % de la population adulte (personnes âgées de 15 à 49 ans) sont actuellement séropositifs. Cela signifie que, probablement, un cinquième des Zambiens actuellement âgés de plus de 15 ans vont mourir prématurément, pour la plupart au cours des 3 à 10 années à venir<sup>24</sup>. On a estimé que 500 personnes étaient contaminées chaque jour. Un pourcentage encore plus élevé de Zambiens souffrent de maladies opportunistes liées au sida comme la tuberculose<sup>25</sup>. En raison d'un taux de mortalité élevé, en particulier dans les segments les plus productifs de la population, et de la multiplication du nombre des orphelins - dont on estime qu'il atteindra un million en 2000 -, la maladie a un impact dévastateur sur la société zambienne.

28. Le tribut que prélève le VIH/sida sur le développement de la Zambie est énorme, ce qui est d'autant plus grave que près de 70 % des ménages vivent déjà en dessous du seuil de pauvreté<sup>26</sup>. La paupérisation généralisée rend la population très fragile face à la contamination: de nombreuses femmes peuvent être obligées d'avoir des relations sexuelles faute de ressources économiques. En raison de l'insuffisance de l'instruction et de la forte proportion d'analphabètes, il est difficile d'informer la population. Lorsque le VIH s'est installé, tous les problèmes sont intensifiés car les adultes malades sont moins aptes à travailler ou à cultiver leurs terres. Lorsque les ménages sombrent dans la pauvreté, les filles sont retirées de l'école, les femmes sont forcées à se prostituer et les enfants se retrouvent orphelins, ce qui assombrit encore leurs perspectives d'éducation<sup>27</sup>.

### **1. Impact sur l'emploi et la productivité**

29. En raison de l'accroissement de la mortalité des adultes contaminés par le VIH, les personnes possédant des compétences essentielles représentent un fort pourcentage des victimes de la maladie. Un grand nombre d'enseignants, de comptables, de fonctionnaires et autres cadres ou spécialistes meurent. En conséquence, la productivité du travail diminue et le VIH/sida est devenu une préoccupation essentielle des entreprises car le coût de la main-d'oeuvre augmente en raison de l'aggravation de la morbidité et de l'absentéisme. Une enquête conduite auprès de 33 entreprises en Zambie a montré que le taux annuel moyen de mortalité était passé de 0,25 % en 1987 à 1,6 % en 1992<sup>28</sup>. La Barclays' Bank of Zambia a perdu plus d'un quart de ses cadres supérieurs en raison du sida. Sur une grande plantation de sucre, 755 des décès enregistrés en 1992 et 1993 étaient liés au VIH<sup>29</sup>. L'aggravation de l'absentéisme est due en partie au fait que les travailleurs doivent souvent se rendre à des funérailles. L'accélération du renouvellement du personnel entraînera des frais de formation additionnels. En outre, les entreprises doivent dépenser davantage pour les soins médicaux, le versement d'allocations aux survivants et la prise en charge des funérailles.

### **2. La sécurité alimentaire menacée**

30. Le VIH/sida a aussi un impact catastrophique sur la productivité du secteur agricole<sup>30</sup>. La productivité est réduite en raison de nombreux facteurs, tels que l'absentéisme dû à des maladies, la pénurie de main-d'oeuvre ou la perte de compétences agricoles et administratives. En outre, les familles sont forcées de vendre leur bétail et d'autres actifs indispensables pour pouvoir payer les frais de traitement des malades, ce qui aggrave leur pauvreté et les force en fin de compte à s'exiler dans les villes pour y rechercher des moyens d'existence.

### **3. Surcharge des services médicaux**

31. Le coût de la prise en charge des personnes contaminées par le VIH/sida pour l'ensemble du système de santé de la Zambie a été énorme. La maladie absorbe déjà une grande proportion des ressources des hôpitaux et des crédits et du personnel du secteur de la santé. Comme la plupart des ménages et des collectivités sont pauvres, leur capacité de prise en charge des malades est très limitée<sup>31</sup>.

### **4. Impact sur l'éducation**

32. L'impact du VIH/sida sur le secteur de l'éducation est particulièrement inquiétant. L'épidémie fait des ravages parmi les étudiants et les enseignants. La hausse du taux de mortalité va réduire sensiblement les effectifs de l'enseignement primaire. Selon les projections, il ne devrait y avoir en 2010 que 5,4 millions d'enfants de moins de 15 ans, alors que ce chiffre aurait atteint 6,8 millions si l'incidence du sida avait pu être contenue<sup>32</sup>. Avant même la propagation du virus, le taux de scolarisation avait commencé de diminuer en raison de la pauvreté, alors que le nombre d'enfants d'âge scolaire était en augmentation. Comme l'épidémie fait de plus en plus d'orphelins, la scolarité passe au second plan car il n'y a plus personne pour payer les droits de scolarisation et assurer la subsistance des enfants. En bref, si on laisse l'épidémie suivre son cours, il y aura de moins en moins d'enfants à éduquer<sup>33</sup>.

33. Le système éducatif est handicapé par la forte mortalité des enseignants due à la contamination par le VIH. On estime que plus de 30 % des enseignants sont déjà séropositifs<sup>34</sup>. D'après les données du Ministère de l'éducation, 680 enseignants sont morts en 1996, 624 en 1997 et 1 300 dans les dix premiers mois de 1998. Cela signifie que le nombre de décès d'enseignants est passé de moins de deux par jour en 1996 à plus de quatre par jour en 1998. Pour le système éducatif, le nombre de décès survenus en 1998 était équivalent à deux tiers environ des effectifs annuels d'enseignants sortant de l'ensemble des établissements de formation pédagogique<sup>35</sup>.

### **5. Déclin de l'espérance de vie**

34. Le VIH/sida entraîne un déclin dramatique de l'espérance de vie. En Zambie, l'espérance de vie était de 54 ans il y a quelques années; elle est tombée à 37 ans et devrait encore baisser jusqu'à 30 ans au cours de la prochaine décennie. Dans neuf pays d'Afrique dans lesquels la prévalence du VIH/sida chez l'adulte est supérieure ou égale à 10 % (Afrique du Sud, Botswana, Kenya, Malawi, Mozambique, Namibie, Rwanda, Zambie et Zimbabwe), on prévoit que l'espérance de vie au cours des deux premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle tombera à 47 ans, au lieu de monter jusqu'à 64 ans<sup>36</sup>. Comme l'épidémie touche surtout les jeunes et les adultes au sommet de leur productivité économique et sociale, elle menace le développement. Elle va effacer presque tous les progrès réalisés au cours des 30 dernières années<sup>37</sup>. Le recul de l'espérance de vie est aggravé par la hausse du taux de mortalité infantile qui réduit à zéro les résultats obtenus en matière de survie des enfants. D'après ONUSIDA, en Zambie et au Zimbabwe le taux de mortalité infantile est déjà de 25 % plus élevé qu'il ne l'aurait été en l'absence du VIH.

### **6. Le problème alarmant des orphelins**

35. L'épidémie laisse dans son sillage un nombre croissant d'orphelins. On estime qu'en 2000 il y aura 1 660 000 orphelins, dont 750 000 auront perdu leur mère ou leurs deux parents et 910 000 leur père uniquement<sup>38</sup>. D'après l'UNICEF, cela représentera 34,3 % du nombre total d'enfants de moins de 15 ans.

36. Comme on l'a vu plus haut, l'effet global du VIH/sida sur les perspectives de développement de la Zambie est considérable et tout retard dans la mise en œuvre d'une réponse intensifiée aurait un coût énorme. On estime que, compte tenu du coût direct du traitement médical et de la contraction de la population active, ainsi que les autres coûts associés au sida, si les ressources extérieures n'augmentent pas, le PIB tombera d'environ 9 % par rapport aux projections. Si les coûts additionnels sont couverts par des ressources extérieures, le déclin du PIB sera d'environ 5 %<sup>39</sup>. Si la Zambie ne reçoit pas une aide extérieure sans précédent le plus vite possible, le revenu national pourrait diminuer de 10 %. C'est en raison de l'aggravation de la crise humanitaire en Zambie (et dans l'ensemble de l'Afrique) que nous lançons un appel aux institutions multilatérales pour les inviter à annuler immédiatement la dette de ce pays et à fournir des ressources nouvelles et additionnelles de façon à ce qu'on puisse contenir rapidement la crise et que le développement puisse repartir sur une base saine. Par conséquent, il convient d'accorder la priorité au renforcement de la prise en charge des malades et de l'assistance sociale.

### **C. Le VIH/sida et la politique de l'indifférence**

37. L'aggravation sans précédent de la mortalité liée au sida et l'effondrement de la cellule familiale et des réseaux sociaux en Afrique n'ont pas encore mobilisé la communauté internationale. Comment peut-on expliquer cette profonde indifférence face à la crise humanitaire de plus en plus inquiétante que cause le VIH/sida en Afrique ? Pourquoi tant de dirigeants africains sont-ils restés silencieux alors que leur population est décimée par l'épidémie qui fait de nouvelles victimes tous les jours ?

38. Face à la crise du VIH/sida en Afrique, les gouvernements occidentaux restent cruellement indifférents, alors que leur réponse à d'autres crises plus médiatisées et présentant une plus grande importance stratégique - tremblements de terre en Turquie, guerre dans les Balkans ou accords de paix au Proche-Orient - a été beaucoup plus rapide. Au Kosovo, en raison de la présence des caméras de CNN, la réponse de la communauté internationale a été rapide et généreusement financée. En Afrique, au contraire, la crise silencieuse du VIH/sida fait des victimes chaque jour dans des villages isolés et dans les ruelles des taudis surpeuplés, très loin de toute caméra de télévision. L'annonce réitérée d'une crise imminente faite par l'OMS et l'ONUSIDA est tombée dans l'oreille de sourds.

39. L'inertie de la communauté internationale face à l'épidémie de VIH/sida en Afrique doit être placée dans le contexte plus général de la saturation des donateurs et du pessimisme concernant l'Afrique qui ont dominé ces dernières années. Depuis la fin de la guerre froide, le montant global de l'aide à l'Afrique est en diminution. De nombreux organismes des Nations Unies qui travaillent en Afrique, comme le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), ont à maintes reprises souligné l'inégalité de traitement dont souffre l'Afrique de la part de la communauté des donateurs. Ainsi, en 1999, les donateurs ont fourni moins de 60 % des 800 millions de dollars demandés par les Nations Unies pour faire face à des urgences en Afrique subsaharienne. De même, le Programme alimentaire mondial (PAM) a annoncé en septembre qu'il allait suspendre la distribution de nourriture à près de 2 millions de réfugiés en Sierra Léone, au Libéria et en Guinée, car il avait reçu moins de 20 % des fonds demandés. Un appel d'urgence lancé durant l'été pour fournir nourriture et abri à au moins 600 000 Angolais déplacés par la longue guerre civile qui a ravagé le pays - nombre presque égal à celui des réfugiés du Kosovo au printemps dernier - n'a pour le moment guère suscité de réactions et on craint une famine massive. Dans la région des Grands Lacs (Congo, Burundi et Rwanda), l'ONU a estimé qu'elle aurait besoin de 278 millions de dollars pour prendre en charge les près de 4 millions de réfugiés qui s'entassaient dans des camps. À la fin d'octobre, elle n'avait reçu que 45 % de ce montant.

40. Au contraire, les crises du Kosovo et de la Bosnie ont suscité une des réponses internationales les plus généreuses de ces dernières années. La raison pour laquelle la communauté internationale répond différemment à différentes crises est simple : les crises du Kosovo et de la Bosnie ont été des crises médiatisées et qui touchaient des populations européennes; en revanche, l'épidémie de VIH/sida en Afrique est une crise silencieuse qui frappe essentiellement des Africains noirs et pauvres, dont les médias occidentaux donnent toujours l'image d'une population en crise permanente. C'est pourquoi, vu le déclin de l'APD et la révision des priorités, les États africains, déjà handicapés par une lourde dette, sont encore moins capables de combattre la faim et la maladie et de donner un toit à tous leurs citoyens.

41. Le fléau du VIH/sida en Afrique a été aggravé par le fait que des millions d'Africains pauvres ont été froidement abandonnés par leur propre Gouvernement. En dehors de l'Afrique du Sud, de l'Ouganda et du Sénégal, où des dirigeants politiques éclairés ont pris des initiatives pour mobiliser la population contre l'épidémie, de nombreux dirigeants africains sont devenus eux-mêmes des obstacles à tout effort concerté des donateurs, des ONG et des groupes de la société civile visant à lancer des campagnes de grande ampleur pour maîtriser la propagation de la maladie<sup>40</sup>. Bon nombre de ces dirigeants corrompus se préoccupent davantage de leurs comptes en banque en Suisse que de la survie de leur propre peuple. Au lieu de faire preuve de compassion, ils considèrent les victimes du sida comme des citoyens inutiles qu'ils n'auront plus besoin de former ou de nourrir. Les gouvernements africains qui n'apportent pas une réponse appropriée à la crise du sida dans leur pays devraient être considérés comme responsables de violations des droits de l'homme.

**D. Le sida et la logique cruelle du marché : les conséquences mortelles du régime de protection des droits de propriété intellectuelle de l'OMC**

42. Même si les pays africains réussissaient à obtenir un allègement important de leur dette et un apport conséquent de ressources additionnelles pour lutter contre l'épidémie, le droit à la santé restera compromis par l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), qui empêche les États africains d'acquérir ou de produire des médicaments abordables pour soigner les 22 millions d'Africains séropositifs. Ces pays ne peuvent tout simplement pas avoir accès aux progrès médicaux qui ont permis de contenir l'épidémie dans les pays occidentaux. Il y a un fossé entre le prix des médicaments et les moyens de la majorité des pauvres dans les pays en développement. Les pays doivent soit acheter les médicaments au prix du marché, ce qui est tout à fait hors de leur portée, soit s'exposer à des sanctions commerciales des États-Unis s'ils cherchent à acheter ou à mettre au point des médicaments génériques moins coûteux<sup>41</sup>.

43. Les pays en développement commencent à saisir les effets sur la santé publique de leur adhésion à l'OMC, (qui pour beaucoup d'entre eux date des années 90. Avant d'adhérer à l'OMC, ces pays pouvaient obtenir des médicaments sans payer le prix fort imposé par les sociétés pharmaceutiques. Toutefois, lorsqu'il devient membre de l'OMC, tout pays accepte de respecter les brevets étrangers et de s'exposer à des sanctions s'il vend un produit générique fabriqué avant l'expiration du brevet. L'Accord sur les ADPIC oblige chaque pays à payer le prix fort, mais prévoit une dérogation pour les pays qui subissent une crise de santé publique, leur permettant de produire le médicament eux-mêmes à condition de verser une redevance négociée au titulaire du brevet.

44. La menace des États-Unis de punir les pays qui violent l'Accord sur les ADPIC a été efficace, au détriment de millions d'Africains contaminés. Ainsi, en 1998, lorsque l'Afrique du Sud - où une personne sur 10 est séropositive - a adopté une loi autorisant l'État à fabriquer les médicaments jugés trop coûteux, le Gouvernement des États-Unis l'a placée sur une liste de pays à surveiller au titre de l'article 301, ce qui est considéré comme un premier pas vers l'application de sanctions commerciales. De même, la Thaïlande a abandonné le projet de produire le médicament antisida ddI lorsque les États-Unis ont menacé d'appliquer des sanctions à d'importants produits d'exportation thaïlandais. Toutefois, le 17 septembre 1999,

l'Afrique du Sud a été retirée de la liste des pays à surveiller après que des responsables des deux parties se soient rencontrés pour examiner la question et aient conclu un accord.

45. Jusqu'à la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, les représentants du gouvernement Clinton, pour défendre cette politique, ont souligné la nécessité de protéger les droits de brevet dans des secteurs comme l'industrie pharmaceutique, qui investit beaucoup dans la recherche. Ainsi, les États-Unis ont fait passer les bénéfices de compagnies pharmaceutiques cupides avant la santé publique, en menaçant les pays pauvres qui souhaitent fabriquer des médicaments eux-mêmes, malgré l'existence de règles internationales qui les y autorisent en cas de crise de santé publique. Il y a là manifestement un problème de fond qui doit être traité en dehors du débat sur l'allègement de la dette.

46. Abandonnant sa politique antérieure, le Président Clinton a annoncé à la Conférence de l'OMC que les États-Unis adopteraient une attitude libérale en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle lorsqu'ils sont liés à des problèmes de santé publique. Dans son discours à l'OMC, il a fait la déclaration suivante :

"En cette Journée mondiale du sida, notre Représentant pour les questions commerciales internationales et le Département de la santé et des services sociaux ont annoncé qu'ils ont décidé de collaborer pour que notre politique en matière de droits de propriété intellectuelle soit suffisamment souple pour répondre à des problèmes légitimes de santé publique. La protection de la propriété intellectuelle est très importante pour une économie moderne, mais lorsqu'on est face à une épidémie comme celle du sida et à d'autres crises graves touchant la santé publique, les États-Unis appliqueront désormais leur politique de santé publique et leur politique commerciale de telle façon que les habitants des pays les plus pauvres ne soient pas privés des médicaments dont ils ont désespérément besoin <sup>42</sup>."

Il y a lieu de se réjouir de cette décision, même s'il reste à voir comment les instructions du Président seront mises en oeuvre dans la pratique. Il n'est pas exclu que le prochain Président des États-Unis revienne à une attitude plus dure.

#### **E. Lien entre allègement de la dette et lutte contre le VIH/sida en Afrique : le cas de la Zambie**

47. L'analyse ci-dessus montre clairement que l'épidémie de VIH/sida est la menace la plus grave qui pèse sur le développement humain de l'Afrique car elle décime les éléments les plus instruits, énergiques et productifs de la société africaine et fait donc obstacle à la valorisation du capital humain. En outre, elle exerce une pression intolérable sur des infrastructures insuffisantes et absorbe des ressources considérables, tout en ayant un impact sérieux sur la productivité, ce qui entrave la croissance économique en général. Cela est particulièrement vrai non seulement en Zambie, mais aussi dans de nombreux autres pays africains qui ploient sous le poids d'une énorme dette qu'ils ne pourront jamais rembourser. Le service de cette dette absorbe des ressources précieuses au détriment des services sociaux essentiels et empêche les pouvoirs publics de répondre efficacement à la crise du sida.

48. Si certaines ONG et communautés religieuses ont été très militantes et ont essayé de faire beaucoup dans ce domaine, la plupart des interventions de la société civile dans la prévention et le traitement du VIH/sida ont été limitées de même que la réponse du secteur public, principalement par le manque de ressources financières. Cela est dû en grande partie au fait que la situation macroéconomique, de la Zambie est très mauvaise et que le pays doit continuer d'assurer le service de sa dette. En moyenne, le service de la dette absorbe près d'un tiers des recettes d'exportation. En 1998 par exemple, la Zambie a versé 125 millions de dollars au titre du service de sa dette envers les créanciers du Club de Paris et les institutions multilatérales. Cela représente une proportion considérable des dépenses publiques, puisque ce montant correspond à 69 % de l'ensemble des crédits au secteur social pour la même année. En conséquence, les institutions du secteur public ont beaucoup de mal à appliquer efficacement des mesures de prévention et de traitement du sida.

49. Le Gouvernement zambien, en collaboration avec plusieurs ONG et organisations religieuses, a proposé un programme d'allègement de la dette envers plusieurs donateurs pour pouvoir intensifier la lutte contre le sida. En vertu de cette proposition, les maigres ressources du pays, aujourd'hui absorbées par le service de la dette, seraient réservées à des activités nécessaires pour contenir l'épidémie. Ces fonds pourraient être employés tant par des groupes de la société civile que par des institutions publiques de protection sociale pour mener des activités à l'échelle nationale visant à prévenir la propagation du VIH, à traiter les malades et à aider les orphelins toujours plus nombreux. La réponse conjointe de la société civile et du secteur public s'inscrirait dans la stratégie nationale globale de lutte contre le VIH/sida élaborée par le Conseil mixte de la lutte contre le VIH/sida et son secrétariat. On a estimé que le montant qui devrait être affecté à la prévention du sida et à l'atténuation de ses conséquences, montant qui devrait être financé par l'allègement de la dette, serait de 89 millions de dollars sur une période de cinq ans <sup>43</sup>. Cela représente en moyenne près de 18 millions de dollars par an pour l'ensemble des activités du secteur public et de la société civile, ce qui est dérisoire comparé aux 2,5 milliards de dollars dépensés par l'OTAN durant le premier mois des frappes aériennes au Kosovo. Un organisme non gouvernemental indépendant gèrera ces fonds et sera subordonné à un comité directeur pour l'allègement de la dette, composé de représentants des ONG, de l'État et de la communauté des donateurs. Ce dispositif garantira le respect des obligations redditionnelles concernant l'emploi des ressources.

50. La possibilité pour la Zambie de bénéficier d'un allègement de sa dette en vertu de l'initiative PPTE renforcée dépend en grande partie du degré auquel le Gouvernement montrera qu'il est capable de réaliser des progrès réels en ce qui concerne la tenue de la promesse faite à la dernière réunion de groupe consultatif de réformer en profondeur la gestion des affaires publiques. Nous sommes parfaitement d'accord avec les préoccupations des donateurs sur ce point, mais nous craignons aussi que les ressources nécessaires pour lutter contre l'épidémie de VIH/sida ne soient jamais mobilisées si la réforme s'enlise. En conséquence, les excellents résultats obtenus jusqu'à présent par les ONG, avec leurs maigres ressources, en matière de prévention de la propagation du VIH en Zambie seront complètement annulés.

51. En qualité d'experts indépendants, nous avons jugé la proposition zambienne liant l'allègement de la dette à la lutte contre le VIH/sida très novatrice et nous estimons qu'elle mérite d'être appuyée immédiatement par les donateurs. **Vu l'ampleur de l'épidémie en Zambie, il convient d'appliquer des critères d'urgence sanitaire plutôt que les conditions**

**macroéconomiques de la FASR pour alléger la dette de ce pays.** Il faut que la communauté des donateurs et les institutions financières internationales comprennent clairement que la lutte contre le sida ne peut pas attendre que les budgets nationaux soient rééquilibrés et que l'inflation soit maîtrisée. C'est aujourd'hui qu'il faut agir et pas dans trois ans car d'ici là des millions d'autres Africains auront été contaminés par le VIH ou seront morts du sida. Ce serait là une catastrophe humanitaire majeure dont la communauté internationale serait en définitive responsable.

### **III. HONDURAS ET NICARAGUA : DETTE, OURAGAN ET RECONSTRUCTION**

52. L'ouragan Mitch, qui a frappé le Honduras et le Nicaragua avec de fortes pluies entre le 25 octobre et le 1er novembre, est la plus grande catastrophe naturelle subie par ces deux pays de mémoire d'homme. Les pertes en vies humaines ont été lourdes dans les deux pays et une grande partie des infrastructures et des capacités de production ont été détruites, ce qui réduit encore les capacités de lutte contre la pauvreté structurelle et le sous-développement. Au Nicaragua, l'ouragan Mitch a fait plus de morts et de dégâts matériels que le tremblement de terre de 1972 qui a rasé la capitale Managua.

53. Ces deux pays, déjà écrasés par une énorme dette extérieure, ne pourront pas relever le défi de la reconstruction et de la transformation de leur économie sans un apport important de financements extérieurs assortis de conditions de faveur. L'annulation totale de cette dette devrait être le point de départ de toute aide digne de ce nom à ces deux pays. Malheureusement, comme l'initiative PPTE est subordonnée aux conditions FASR, la rapidité de l'allègement de la dette dépendra de la réussite de la mise en œuvre des actuels programmes d'ajustement structurel FASR. Cela est très préoccupant tant pour les gouvernements que pour les organisations de défense des droits de l'homme, qui soutiennent que ces programmes ne devraient pas être le seul critère d'octroi d'un allègement de la dette, en raison des dégâts socioéconomiques causés par l'ouragan.

#### **A. Nicaragua : endettement et séquelles de l'ouragan Mitch**

54. Le Nicaragua est un des pays les plus pauvres d'Amérique latine et des Caraïbes (le revenu par habitant était de 470 dollars en 1997). Plus de la moitié de la population vit dans la pauvreté et un cinquième dans une pauvreté extrême, et les indicateurs sociaux sont au plus bas. Près de la moitié de la population active est soit au chômage soit sous-employée dans le secteur informel. Le chômage a été aggravé dans les années 90 par les licenciements consécutifs à la réduction des dépenses publiques et à la privatisation des entreprises d'État, ainsi que par la démobilisation des Contras et des soldats de l'armée nationale. Après une période de stagnation au début des années 90, l'économie du Nicaragua avait amorcé un redressement progressif en 1994 et le taux de croissance du PIB pour 1998 devait, selon le Gouvernement et le FMI, être de l'ordre de 6 %. L'économie planifiée a cédé la place à une économie de marché par suite de la privatisation d'environ 350 entreprises d'État depuis 1991 et de la réduction des dépenses publiques, en particulier dans les secteurs de la défense nationale et de la sécurité publique<sup>44</sup>. La libéralisation du commerce extérieur a été un des grands axes de la politique économique dans les années 90; elle visait à la fois à accroître les recettes en devises pour assurer le service d'une importante dette extérieure et à attirer des investisseurs. Le redressement rapide de

l'économie s'est accompagné d'un regain de confiance du secteur privé, qui s'est traduit par une forte augmentation de l'investissement privé, lequel est passé de 7 % du PIB en 1994 à quelque 18 % en 1997. Le taux de chômage, qui dépassait les 20 % en 1994, n'était plus que de 14 % en 1997, principalement grâce à la création d'emplois dans des secteurs en expansion comme la sous-traitance.

55. Le Nicaragua doit 6,3 milliards de dollars aux pays et institutions créanciers, ce qui représente près de trois fois son PIB. Sur ce total, 1,8 milliard de dollars sont dus à des institutions multilatérales, 4,2 milliards à des créanciers bilatéraux et seulement 244 millions à des banques commerciales. La dette bilatérale est constituée en grande partie de prêts assortis de conditions de faveur et de crédits à l'exportation. En 1998, le service de la dette représentait 56,4 % des recettes d'exportation. Le Nicaragua a fait des progrès considérables en matière de désendettement : sa dette extérieure avait culminé à 12,1 milliards de dollars en 1994 avant que la Présidente Violeta Barrios de Chamorro (1990-1996) n'obtienne une importante réduction des créances bilatérales qui ont permis de la ramener à 6,3 milliards de dollars en 1998. En outre, le Nicaragua a pu racheter 1,4 milliard de dollars de dettes commerciales avec une décote de 92 %, c'est-à-dire qu'il n'a dû verser que 112 millions de dollars au total. Ensuite, il a été annoncé en avril 1996 et confirmé en septembre que la Russie annulerait 95 % de ses créances sur le Nicaragua, qui se montaient à 3,5 milliards de dollars. Finalement, le Mexique a décidé d'annuler 91 % de ses 1,1 milliard de dollars de créances<sup>45</sup>. Néanmoins, le montant de la dette par habitant était encore de 1 314 dollars l'année dernière, alors que le PNB par habitant n'atteignait que 445 dollars<sup>46</sup>.

56. Jusqu'en octobre 1998, c'est-à-dire jusqu'à ce que le pays soit touché par l'ouragan Mitch, le programme de réforme macroéconomique et structurel se poursuivait comme prévu si bien que le "point de décision" dans le cadre de l'initiative PPTE avait été provisoirement fixé à la fin de 1999. Malheureusement, l'ouragan Mitch a remis en cause tous ces acquis. Les progrès économiques obtenus au prix d'un énorme effort ont été effacés en quelques jours par les dégâts importants causés aux infrastructures et aux capacités de production des principaux produits d'exportation, en particulier la banane et le sucre.

Tableau 3. Nicaragua : dettes extérieures annulées depuis 1990  
(en millions de dollars)

Année	Créancier	Encours initial	Dettes annulées	Pourcentage de la dette annulée
1990	Venezuela	208,1	196,4	94,4
	Colombie	47,1	44,1	93,6
1993	Argentine	76,1	66,3	87,1
	Cuba	101,6	94,6	93,1
1994	Banca Commercial	22,8	17,1	75,0
1995	China-Taiwan	1 098,7	1 010,7	92,0
1996	Mexique	1 156,6	1 065,7	92,1
	Russie	3 444,3	3 099,9	90,0
	République tchèque	140,5	126,4	90,0
	El Salvador	40,4	35,3	87,4
	Honduras	117,2	100,6	85,8
1997	Banque d'Amérique centrale (PCIEP)	566,7	103,7	18,3
	Total	7 020,1	5 960,8	84,9

Source : Banque centrale du Nicaragua.

### Les effets de l'ouragan Mitch

57. L'ouragan Mitch a frappé principalement l'ouest et le nord-ouest du pays (il a touché près de 50 % du pays, ce qui est moins qu'au Honduras voisin). On estime qu'au total 4 000 personnes ont été tuées par la catastrophe qui aurait fait environ 1 million de sans-abri, soit quelque 20 % de la population. Plus de 1 500 km de routes goudronnées, quelque 12 000 km de pistes et 80 ponts ont été endommagés, de même qu'environ 350 écoles; par ailleurs, 280 écoles sont employées comme abris. D'importants tronçons de l'autoroute panaméricaine, qui est le principal lien avec les autres pays d'Amérique centrale, ont été endommagés ou détruits. D'après l'estimation préliminaire des dégâts et des coûts de reconstruction faite par le PNUD et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), le total des sinistres directs et indirects représente 900 millions de dollars, soit 45 % du PIB de 1997. Le coût de la réparation des dégâts causés aux infrastructures et aux établissements de production se monterait à 1,2 milliard de dollars. Les travaux de reconstruction et de remise en état nécessaires constitueront une charge additionnelle pour les pouvoirs publics qui s'efforcent de remédier aux carences actuelles de l'infrastructure.

58. À la suite de l'ouragan Mitch, les créanciers bilatéraux du Club de Paris ont accepté de renoncer au service de la dette pendant deux ans à compter de janvier 1999. Le service de la dette envers les banques multilatérales de développement est assuré par un fonds d'affectation spéciale pour l'Amérique centrale, créé par les donateurs bilatéraux à l'occasion de la réunion de groupe consultatif pour l'Amérique centrale tenue à Stockholm en mai 1999. La possibilité d'obtenir un allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE dépendra du degré auquel le Gouvernement du Président Aleman réussira à exécuter le programme triennal FASR signé en mars 1998. Le "point de décision", c'est-à-dire le moment auquel les créanciers décideront si le pays peut bénéficier d'un allègement PPTE, sur la base des progrès des réformes prévues par la FASR, devait être fixé à la fin de 1999, mais il a été avancé au mois d'octobre après qu'une mission du FMI eut achevé sa consultation annuelle au titre de l'article IV avec le Nicaragua.

59. Il est encore trop tôt pour déterminer quelles sont les chances du Nicaragua d'atteindre le "point d'achèvement", en raison de l'ampleur et de la complexité des réformes FASR, de l'incertitude qui entoure l'aptitude des pouvoirs publics à mettre en œuvre tous les éléments de la réforme dans les délais et des effets de l'ouragan sur la productivité économique globale, par suite de la destruction partielle des réseaux de transport et de la perte de recettes d'exportation essentielles. En outre, dans beaucoup de secteurs visés par le programme FASR en cours, comme la privatisation, les droits de propriété et la réforme judiciaire, le Gouvernement n'a pas réussi à progresser rapidement et aura peut-être besoin de plus de temps<sup>47</sup>. Dans ces conditions, l'allègement de la dette dont le pays a le plus grand besoin sera différé, ce qui entravera encore davantage l'effort de reconstruction.

60. Cela dit, il se peut que le Nicaragua continue de bénéficier d'une suspension du service de sa dette durant la période comprise entre le "point de décision" et le "point d'achèvement", ce qui serait d'une grande aide, en particulier lorsque la suspension du service de la dette décidée par le Club de Paris après l'ouragan Mitch prendra fin, au début de 2001. Dans le cas contraire, on prévoit que le service de la dette extérieure passera de 155 millions de dollars en 2000 à 230 millions de dollars (soit 28 % des recettes fiscales) en 2001. **Par conséquent, compte tenu de la situation particulière du Nicaragua, il convient que le Fonds et la Banque ne fassent pas des conditions macroéconomiques de l'initiative PPTE le seul critère d'octroi d'un allègement de la dette.** En outre, l'allègement de la dette à lui seul ne redressera pas la situation économique du Nicaragua du jour au lendemain. Le pays aura besoin d'un apport important de ressources extérieures pour lutter contre la pauvreté structurelle et se doter d'une nouvelle économie dynamique et à forte intensité de savoir.

### **B. Honduras : l'ouragan Mitch et le défi de la reconstruction**

61. Le Honduras vient au troisième rang des pays les plus pauvres d'Amérique latine, avec un revenu par habitant de 700 dollars en 1997. Plus de la moitié de la population vit dans la pauvreté et un tiers dans une pauvreté extrême. L'économie du Honduras est une des moins développées de l'Amérique latine et est très tributaire de l'exportation de café et de bananes. Les gouvernements qui se sont succédé ont essayé de diversifier l'économie, sans grand succès, et la réforme économique a généralement été peu cohérente.

62. Traditionnellement, les autorités faisaient appel à l'emprunt extérieur pour financer le développement et empruntaient en particulier aux États-Unis et aux banques multilatérales de développement. Les emprunts se sont multipliés depuis 1990 en raison du déclin des dons versés par les États-Unis après la fin de la guérilla en El Salvador et au Nicaragua. Jusque-là, les États-Unis fournissaient au Honduras une aide économique et militaire en échange de laquelle celui-ci fermait les yeux sur la présence des Contras dans l'est du pays. En 1996, le Gouvernement a pris un décret en vertu duquel tout emprunt nouveau devait être assorti de conditions de faveur pour 35 % du montant<sup>48</sup>.

63. En 1998, la dette du Honduras se montait à 4,4 milliards de dollars, soit environ 93 % du PIB et 725 dollars par habitant. À la fin de l'année, cette dette se ventilait comme suit : 62 % correspondaient à des créances multilatérales, principalement celles de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement (BID) et du Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), 37 % à des créances bilatérales (Japon, Espagne, Italie et Allemagne) et le solde, soit 7,2 %, à des créances du secteur privé<sup>49</sup>. Depuis 1994, le Honduras a versé en moyenne 300 millions de dollars par an au titre du service de la dette (intérêts et principal). Ainsi, en 1998 les paiements au titre du service de la dette se sont montés à 300,5 millions de dollars, dont 190,4 millions de dollars (63,4 %) pour les dettes multilatérales et 106 millions de dollars (35,5 %) pour les dettes bilatérales. Vu la pauvreté et le sous-développement du pays, le service de la dette prélève un lourd tribut sur l'économie, ce qui empêche les pouvoirs publics de lutter efficacement contre le fléau généralisé de la pauvreté et du dénuement. La pauvreté a été encore aggravée par les effets dévastateurs de l'ouragan Mitch.

Tableau 4. Service de la dette extérieure, 1994-1998  
(millions de dollars É.-U.)

	1995	1996	1997	1998
Principal	217,7	210,3	183,1	152,4
Intérêts	201,0	183,2	164,9	148,1
Total	418,7	393,5	348,0	300,5

*Source* : Directeur général du crédit public, Secrétaire des finances.

64. Le Honduras est le pays d'Amérique centrale qui a été le plus touché par l'ouragan Mitch, qui n'a épargné aucune partie du pays. Les deux principales villes, la capitale Tegucigalpa et San Pedro Sula, ont subi de lourdes pertes. Un grand nombre d'édifices publics ont été endommagés, en particulier le Ministère de l'éducation qui a été entièrement détruit et le Ministère des finances qui a subi de lourds dégâts. D'après une estimation préliminaire des dommages et du coût de la réparation faite par le PNUD et la CEPALC, le total des dégâts directs et indirects serait de 3,6 milliards de dollars, soit l'équivalent de 74 % du PIB du Honduras en 1997. Les coûts de remplacement sont estimés à 5 milliards de dollars (voir tableau ci-après).

Tableau 5. Récapitulation des dégâts et des frais de reconstruction  
(millions de dollars É.-U.)

	Dommmages directs	Dommmages indirects	Total des dommmages	Coûts de remplacement
Total	2 177,4	1 461,1	3 638,5	4 987,7
Secteurs sociaux	305,4	719,4	1 024,8	580,5
Logement	259,1	675,3	934,4	484,0
Santé	25,6	36,7	62,3	64,5
Éducation	20,7	7,4	28,1	31,2
Infrastructures	347,6	164,2	511,7	713,2
Routes et ponts	314,1	140,0	454,1	571,4
Eau et assainissement	24,2	7,2	31,3	118,6
Énergie	9,3	17,0	26,3	23,2
Secteurs productifs	1 477,6	577,1	2 054,8	3 694,0
Agriculture, Élevage, foresterie	1 387,3	274,2	1 661,5	2 990,7
Industrie manufacturière	15,8	196,3	212,1	381,8
Commerce et hôtellerie	74,5	106,7	181,2	326,2
Environnement	46,8	0,4	47,2	n.d.

*Source* : PNUD/CEPALC, A Preliminary Assessment of Damages Caused by Hurricane Mitch, 10 décembre 1998.

65. Devant l'ampleur des dégâts subis par le Honduras, la communauté internationale a réagi rapidement. Les premiers efforts ont visé à secourir la population, à rétablir les communications, à distribuer des aliments et des médicaments, à reloger les personnes déplacées et à enterrer les morts et à détruire les cadavres d'animaux pour éviter la propagation de maladies.

66. À l'occasion de la réunion du groupe consultatif pour l'Amérique centrale qui s'est tenue à Stockholm en mai dernier, 2,7 milliards de dollars de contributions ont été annoncés pour la reconstruction d'urgence du Honduras, mais jusqu'à présent les États donateurs n'ont versé que 1 724,300 dollars. Sur ce total, 610 millions de dollars correspondent à des aides non financières

et le solde, soit 1 120 500 dollars, correspond à des prêts assortis ou non de conditions de faveur, ce qui est presque égal au montant de l'allègement de la dette que le Gouvernement espère obtenir au titre de l'initiative PPTE. Des prêts non assortis de conditions de faveur ont été consentis par le FMI (212 millions de dollars), l'IDA (365 millions de dollars) et la BID (304 millions de dollars), si bien que l'endettement total du pays a encore augmenté<sup>50</sup>.

67. Sur le front de la dette extérieure, l'IDA a créé en 1998, à la demande de plusieurs donateurs bilatéraux, un Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Amérique centrale, auquel les donateurs versent des contributions pour aider le Honduras et les autres pays touchés par l'ouragan à assurer le service de leurs dettes multilatérales. En septembre 1999, le Honduras avait reçu 71,9 millions de dollars de neuf donateurs bilatéraux. Ces fonds ont servi à payer les institutions créancières suivantes : BID (31,2 millions de dollars), Banque mondiale (33,3 millions de dollars) et Banque d'Amérique centrale pour l'intégration économique (6 millions de dollars)<sup>51</sup>. Il y a là un paradoxe cruel si l'on pense aux souffrances subies par la population du fait de l'ouragan Mitch.

68. Par ailleurs, les créanciers du Club de Paris ont accordé au Honduras en avril 1999 un moratoire pour le service de sa dette jusqu'en 2002. Malgré ces efforts, un an après l'ouragan, le Honduras est toujours en train d'attendre une réduction sensible (environ 1,1 milliard de dollars) de ses obligations extérieures dans le cadre de l'initiative PPTE, alors qu'il a dû contracter 1,7 milliard de dollars d'emprunts nouveaux, censés constituer une aide, pour surmonter la catastrophe. Rendu perplexe par la réponse contradictoire de la communauté des donateurs, l'hebdomadaire *The Economist* s'interroge : À quoi sert-il de donner aux pays d'une main une aide pour faire face aux catastrophes tout en empêchant leur redressement en exigeant de l'autre qu'ils assurent le service de leurs dettes ? (14 novembre 1998). En effet, telle est bien la réalité d'aujourd'hui en Amérique centrale : le service de la dette absorbe les fonds qui devraient être consacrés à la reconstruction, à la remise en état et à la lutte contre la pauvreté.

69. Le Gouvernement ne perd pas espoir d'atteindre le "point de décision" d'ici le mois d'avril prochain, mais cela dépendra des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'actuel programme FASR, qui n'a commencé que depuis un an. Contrairement au Nicaragua, qui a déjà obtenu de bons résultats en matière de respect des objectifs macroéconomiques, le Honduras aura probablement du mal à respecter les conditions FASR. Même si les institutions multilatérales font une exception pour lui permettre de passer au "point de décision" et d'obtenir une aide intérimaire avant d'arriver au "point d'achèvement", cette aide intérimaire prendra essentiellement la forme de prêts supplémentaires, qui contribueront à alourdir la dette. Lorsqu'un allègement de la dette sera enfin consenti, six ans plus tard, la situation sera beaucoup plus grave qu'elle ne l'est aujourd'hui.

### C. Conclusion

70. Au cours des deux dernières décennies, les peuples d'Amérique centrale ont subi les effets de guerres civiles prolongées, de crises économiques et de catastrophes naturelles. Depuis la fin des guerres civiles qui sévissaient au Nicaragua, en El Salvador et au Guatemala, la région a fait preuve d'un dynamisme remarquable, mettant l'accent sur l'édification de la paix, la démocratisation et la reconstruction d'économies réduites en miettes par des années de conflits.

Malheureusement, ces pays ont subi un dramatique revers de fortune lorsqu'ils ont été frappés à la fin d'octobre 1998 par l'ouragan Mitch qui a effacé tous les acquis de la dernière décennie.

71. La reconstruction et la transformation de l'économie se sont révélées très ardues. Un an après l'ouragan, les efforts déployés à l'échelle nationale pour reconstruire les deux pays touchés et lancer le processus général du développement humain se sont révélés jusqu'à présent insuffisants et se sont heurtés à toutes sortes d'obstacles. Ces efforts ont été trop axés sur la reconstruction des infrastructures et pas assez sur le remplacement des actifs perdus par les pauvres (bétail, outils, terres cultivables, etc.), ce qui leur aurait permis de recommencer à produire pour eux-mêmes et pour leur famille. La société civile est représentée au Comité de la reconstruction et de la transformation nationale, mais elle n'a guère d'influence sur l'orientation de l'effort national de reconstruction. Il y a là un premier signe tendant à indiquer qu'il est peu probable que le processus d'élaboration de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, requis par l'initiative PPTE renforcée, sera véritablement participatif et transparent.

72. Des groupes de la société civile au Honduras et au Nicaragua soutiennent qu'au-delà de son effet dévastateur sur les biens et les personnes, l'ouragan Mitch offre une occasion inégalée de mettre en place les fondements d'un développement futur axé sur l'homme. En conséquence, ils ont essayé de s'appuyer sur l'effort de reconstruction et sur le débat sur l'initiative PPTE pour soulever les questions de l'amélioration de la gestion des affaires publiques, de la décentralisation, des droits de l'homme et de la durabilité écologique<sup>52</sup>. L'épreuve de vérité arrivera lorsque ces deux pays commenceront à rédiger leur document de stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, qu'ils sont censés élaborer au moyen d'un processus auquel seront associées les ONG et les organisations de la société civile. Il reste à voir jusqu'à quel point les deux Gouvernements tiendront compte des questions ci-dessus et concilieront les objectifs y relatifs avec ce qui est pour l'essentiel un travail macroéconomique. C'est cela qui déterminera l'ampleur et la rapidité de l'allègement de la dette pour les deux pays.

73. Nous considérons que, **vu la paupérisation et les dégâts laissés par l'ouragan Mitch, il convient de déclarer le Honduras et le Nicaragua zones sinistrées et, en conséquence, d'annuler purement et simplement et sans conditions leur dette envers les pays et institutions créanciers.** La communauté internationale a réagi généreusement après l'ouragan, mais cela n'est pas suffisant. Ces deux pays ne peuvent espérer reconstruire et transformer leur économie, réduire la pauvreté et achever la consolidation démocratique tant que l'épée de Damoclès de la dette reste suspendue au-dessus de leur tête. La reconstruction et la transformation de l'économie exigent une annulation totale des dettes actuelles et un apport de ressources additionnelles. Cette recommandation peut s'appuyer sur un précédent, puisque les États-Unis ont accordé un traitement préférentiel similaire à l'Allemagne après le désastre de la Seconde Guerre mondiale. Si le Nicaragua et le Honduras ne bénéficient pas d'une annulation de leur dette et d'une aide extérieure additionnelle, l'effort de reconstruction échouera. C'est pourquoi nous proposons les mesures suivantes :

**a) Toutes les dettes contractées au titre de l'aide d'urgence devraient être classées non pas comme des dettes nouvelles mais comme une première tranche anticipée d'allègement de la dette, dont les deux pays auraient bénéficié tôt ou tard;**

**b) Toutes les contributions bilatérales déjà versées au Fonds d'affectation spéciale pour l'Amérique centrale afin de couvrir le service de la dette envers les banques multilatérales de développement devraient être créditées au Honduras et au Nicaragua sous forme de dons;**

**c) Il convient d'explorer de nouveaux mécanismes, tels que le rachat de dettes sur le marché secondaire, pour effacer la dette encore due à des établissements commerciaux;**

**d) Les fonds libérés grâce à l'allègement de la dette ne devraient pas être employés uniquement pour financer le développement des infrastructures; il convient de faire une large place aux programmes de développement social, de soins de santé et d'éducation, de nutrition et de sécurité sociale.**

74. Nous proposons les mesures ci-dessus dans le but d'éviter au Honduras et au Nicaragua de devoir passer par un processus de sélection complexe, long et éprouvant pour bénéficier de l'initiative PPTE et de donner la priorité à la mobilisation de ressources additionnelles en faveur de ces pays afin qu'ils puissent ouvrir le grand chantier du développement social et de la transformation. Toutefois, il convient de conserver le principe du cadre de stratégie de lutte contre la pauvreté, tant pour l'initiative PPTE que pour les prêts futurs de l'IDA, car celui-ci constituera une sorte de contrat entre les donateurs et les gouvernements des pays débiteurs pour les opérations de prêt ultérieures, à condition qu'il soit entériné par les organisations de la société civile.

75. Enfin, pour ancrer fermement le développement économique et la démocratie dans les pays d'Amérique centrale, il faut aller au-delà de l'allègement de la dette et de l'accroissement des ressources extérieures. Il faut mettre en oeuvre une stratégie de transformation bien conçue pour remédier aux causes structurelles de la pauvreté et de la marginalisation. Ce serait une grave erreur que d'imputer la crise économique et sociale actuelle de l'Amérique centrale au seul ouragan Mitch. Le fait qu'une grande partie de la population de la région vive depuis longtemps dans des conditions de pauvreté et de dénuement extrêmes a des explications historiques, économiques, politiques et écologiques. Si catastrophique qu'ait pu être l'ouragan, il nous offre une occasion de repenser fondamentalement la stratégie dominante de développement tiré par l'exportation et financé par l'endettement, qui est conçue en grande partie dans l'intérêt d'une oligarchie de propriétaires fonciers et d'entreprises bananières multinationales au détriment de la majorité des paysans pauvres qui pratiquent une agriculture de subsistance. La simple reconstruction de l'infrastructure de ces économies traditionnelles ne sera d'aucune aide pour les pauvres à moins que l'on ne réforme fondamentalement la structure de la propriété foncière et les processus politiques pour garantir et protéger les droits économiques, politiques, sociaux et culturels de tous les citoyens. Il reste à voir jusqu'à quel point le processus de l'initiative PPTE pourra ouvrir la voie à une nouvelle stratégie de développement.

#### **IV. ALLÈGEMENT DE LA DETTE ET CONVENTION SUR LES PIRES FORMES DE TRAVAIL DES ENFANTS (1999)**

76. La motivation première de la mondialisation de l'économie est la recherche d'une efficacité maximale. Ce processus irrésistible a sans aucun doute apporté plus de prospérité à de nombreux pays, mais une grande partie de la population des pays pauvres n'a pas eu sa part des richesses

qu'il a créées. Il est donc impératif que la communauté internationale favorise des interactions positives et équilibrées entre les différents processus mondiaux qui tiendraient compte des considérations sociales et des droits de l'homme<sup>53</sup>. Dans la présente section, nous proposons d'établir un lien entre l'allègement de la dette et l'application de la Convention sur les pires formes de travail des enfants. À notre avis, l'allègement de la dette en échange d'un investissement social devrait faire partie intégrante des engagements pris dans le cadre du Comité d'aide au développement de l'OCDE et des objectifs du Sommet mondial pour le développement social à l'horizon 2015. Pour justifier une telle orientation, nous nous appuyerons sur un exemple précis, celui du programme de bourses scolaires lancé il y a cinq ans par le Gouverneur Cristovam Buarque à Brasília (Brésil). Cette initiative concluante a maintenant été imitée dans de nombreuses villes du Brésil, ainsi qu'au Mexique et dans d'autres pays d'Amérique latine.

### **A. La Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant**

77. Il convient de considérer la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, dont on a dit qu'elle était le traité le plus largement ratifié de l'histoire<sup>54</sup>, et la Convention sur les pires formes de travail des enfants comme un élément essentiel des actions visant à éliminer la pauvreté et à promouvoir les droits de l'homme. Dans ces conventions juridiquement contraignantes, les dirigeants de presque tous les pays du monde ont pris des engagements concernant les droits des enfants : droit à la vie, droit à la non-discrimination, droit à la protection dans les conflits armés, droit à la protection contre la torture ou les traitements ou sanctions cruels, inhumains ou dégradants, et droit à l'éducation, aux soins médicaux, à un niveau de vie satisfaisant et à l'absence d'exploitation économique et autres mauvais traitements.

78. Toutefois, les promesses formulées dans ces conventions restent lettre morte pour trop d'enfants. Les gouvernements ne se sont pas pressés d'appliquer ce qu'ils avaient décidé aux conférences mondiales. Les mauvais traitements que subissent les enfants tous les jours montrent la vacuité de ces gestes. Les droits fondamentaux d'innombrables enfants sont violés tous les jours en dépit des engagements solennels qui ont été pris. En 1998, plus de 130 millions d'enfants n'ont reçu aucune éducation, ont travaillé de longues heures dans des conditions dangereuses<sup>55</sup> ou ont été abandonnés dans des institutions où règnent des conditions inhumaines. D'autres ont subi des harcèlements et des violences physiques, sont victimes du trafic d'enfants et de l'exploitation sexuelle<sup>56</sup> ou ont été mobilisés de force ou contraints de fuir des conflits armés.

79. Un très grand nombre d'enfants sont exploités à des fins de prostitution. Très souvent, leur santé est détruite par le sida ou d'autres maladies sexuellement transmissibles. Dans de nombreux pays, les minorités ethniques et les fillettes n'ont toujours pas droit à une éducation convenable et, dans les zones pauvres et les campagnes, les frais de scolarité sont trop élevés, si bien que de nombreux enfants ne fréquentent pas l'école. Tout cela doit changer.

80. La grande pauvreté est une des causes fondamentales du travail des enfants. Dans des pays comme le Bangladesh, la Bolivie, le Brésil, Haïti, l'Inde, le Mexique, le Pakistan, le Nicaragua, l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe et de nombreux autres, les familles pauvres font travailler leurs enfants tout simplement parce qu'elles n'ont pas les moyens de survivre. Le revenu du travail des enfants, qui permet d'acheter un peu plus de nourriture et de médicaments, si minime soit-il, est essentiel. Beaucoup de ces parents savent

bien que la scolarisation permettrait à leurs enfants d'acquérir des compétences professionnelles, mais ne peuvent tout simplement pas se permettre le luxe de les envoyer à l'école et de renoncer aux maigres revenus qu'ils peuvent rapporter à la maison. Il y a donc un conflit entre les intérêts économiques à court terme des parents et les intérêts à long terme des enfants. C'est pourquoi il convient de prendre des mesures pour inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école, et c'est précisément ce que fait le programme de bourses scolaires (Bolsa Escola) lancé par le Gouverneur Buarque.

## **B. Le programme Bolsa Escola au Brésil**

81. Le programme Bolsa Escola a été lancé il y a environ cinq ans par Cristovam Buarque, Gouverneur du district fédéral du Brésil. L'idée est simple : si les enfants ne fréquentent pas l'école, c'est parce que leurs parents les font travailler ou sont trop pauvres ou trop ignorants pour voir l'intérêt de l'éducation. Si l'on verse aux parents une petite allocation, ils laisseront leurs enfants à l'école. Le but du programme n'est pas d'assurer un revenu minimum aux familles pauvres, mais de permettre à tous les enfants d'accéder à l'éducation.

82. Le programme comporte trois éléments. Il y a d'une part des bourses qui aident les enfants à continuer de fréquenter l'école. Une des conditions du programme est que tous les enfants d'âge scolaire de la famille doivent être scolarisés et ne pas abandonner l'école avant l'âge de 14 ans. Ces bourses sont complétées par un plan d'épargne : un montant équivalent au salaire minimum est versé chaque année sur un compte d'épargne pour chacun des enfants qui participent au programme, à condition qu'ils ne redoublent pas<sup>57</sup>. Le troisième élément est une aide à la famille, qui consiste à verser à chaque famille ayant des enfants participant au programme une somme équivalente à peu près au salaire minimum mensuel pour compenser le manque à gagner dû au fait que l'enfant va à l'école au lieu de travailler. Cette allocation est versée toute l'année et pas seulement durant l'année scolaire. Actuellement, plus de 50 000 enfants du district fédéral participent au programme.

83. Ce programme a donné d'excellents résultats et il est imité dans de nombreuses autres villes du Brésil et au Mexique. En raison de son succès, il a attiré l'intérêt et obtenu une aide de l'UNICEF, de l'UNESCO et de la Banque mondiale et est étudié par le BIT et la CNUCED. Dans leur évaluation, ces organisations ont souligné qu'il avait des effets positifs sur le taux d'abandon scolaire et de redoublement, tout en entraînant une réduction sensible du pourcentage d'enfants qui travaillent.

84. Les premières analyses ont montré qu'un programme de bourses coûtant seulement 40 dollars par famille et par mois offrirait aux familles pauvres une incitation suffisante pour qu'elles laissent leurs enfants à l'école. Ce montant est minime si l'on tient compte des effets majeurs que de tels programmes peuvent avoir sur la vie des personnes concernées et sur l'ensemble du pays. Ces programmes permettraient à la fois de faire bénéficier le plus grand nombre des avantages de l'éducation et de lutter contre la pauvreté. On pourrait obtenir des résultats significatifs en termes d'amélioration des niveaux de vie et de réduction de la marginalisation au bout de 20 ans déjà.

### C. Établissement d'un lien entre l'allégement de la dette et des programmes de bourses scolaires

85. L'article 7 de la Convention sur les pires formes de travail des enfants exige que les signataires prennent des mesures pour :

- Empêcher que les enfants ne soient engagés dans les pires formes de travail des enfants;
- Prévoir l'aide nécessaire et appropriée pour soustraire les enfants des pires formes de travail des enfants et assurer leur réadaptation et leur réintégration sociale;
- Assurer l'accès à l'éducation de base gratuite et, lorsque cela est possible et approprié, à la formation professionnelle pour tous les enfants qui auront été soustraits des pires formes de travail des enfants (art. 7).

86. Nous pensons que le programme Bolsa Escola offre un excellent moyen d'établir un lien entre l'allégement de la dette et la lutte contre le travail des enfants. Son grand intérêt est qu'il est très peu coûteux à mettre en œuvre. Il a produit des résultats extraordinaires et rapides, améliorant la situation sociale, économique et morale des collectivités concernées. Comme l'a déclaré le Gouverneur Buarque, "avec seulement 5 % des 745 milliards de dollars que les différents pays du monde ont dépensé en armement en 1998, on pourrait verser une allocation sous forme de bourses scolaires à toutes les mères des 250 millions d'enfants qui travaillent dans le monde, ce qui ferait disparaître le travail des enfants de la face de la terre". Il a ajouté qu'en 1997 les pays en développement ont payé plus de 305 milliards de dollars au titre du service de la dette. Pour distribuer une bourse à tous les enfants qui travaillent aujourd'hui, il suffirait d'y consacrer l'équivalent de 13 % du service annuel de la dette. Un tel programme pourrait être cofinancé à parts égales, avec une annulation des dettes permettant de réduire de 6,5 % le montant total du service de la dette, les pays eux-mêmes investissant un montant équivalent.

87. **C'est pourquoi nous recommandons que l'annulation des dettes dans le cadre de l'initiative PPTE soit subordonnée à un engagement des gouvernements d'affecter les ressources nécessaires pour financer, dans chaque pays, un programme de revenu familial garanti sous forme de bourses scolaires, consistant à verser une allocation mensuelle directement liée au fait que les enfants restent scolarisés.** Si elles disposaient d'une telle source de revenu compensatoire, les familles retireraient leurs enfants de la rue pour les mettre à l'école. Comme dans le cas du programme Bolsa Escola, tous les enfants d'âge scolaire de la famille devraient être inscrits régulièrement à l'école et aucun ne pourrait manquer plus de deux jours de classe par mois. Nous recommandons donc d'établir un lien solide entre l'allégement de la dette et la Convention sur les pires formes de travail des enfants.

88. La mise en œuvre de programmes du même genre, financés par l'allégement de la dette, dans d'autres pays pauvres très endettés serait un investissement rentable. Il y a encore, au Brésil et ailleurs, des millions d'enfants auxquels nous pourrions épargner la misère de la vie dans la rue en élaborant différentes formules pour alléger le fardeau de la dette, notamment au moyen du type d'investissement social suggéré plus haut.

## V. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS

89. Alors qu'on pouvait penser que le mouvement mondial Jubilé de l'an 2000 et ses militants avaient fini par gagner la bataille de l'allégement de la dette, on s'aperçoit qu'ils se retrouvent au même point qu'il y a 20 ans en raison de la mauvaise foi des principaux pays donateurs et des institutions multilatérales de financement. L'initiative PPTE renforcée représente un progrès important par rapport à la première initiative PPTE, mais elle met l'accent sur la réduction de l'encours de la dette, et n'envisage donc pas de secours sous forme de prise en charge d'une partie du service de la dette; en outre, comme elle fait du respect des conditions FASR le seul critère d'octroi d'un allégement de la dette et que le fonds d'affectation spéciale destiné à la financer est insuffisant, cette initiative n'est que poudre aux yeux.

90. Néanmoins, malgré ses lacunes, on pourrait beaucoup améliorer l'initiative PPTE en y intégrant les principales préoccupations soulevées par le mouvement Jubilé de l'an 2000. En outre, nous avons montré qu'on pouvait envisager trois stratégies pour subordonner l'allégement de la dette à des investissements sociaux : lutte contre le VIH/sida en Afrique, reconstruction de l'Amérique centrale dans les régions touchées par l'ouragan Mitch et mise en œuvre de la Convention sur les pires formes de travail des enfants en s'inspirant du programme de bourses scolaires brésilien.

91. Il est tout aussi important d'associer à cet effort les organisations compétentes des Nations Unies, comme le BIT, l'UNICEF et le PNUD, qui peuvent apporter au processus PPTE une expérience considérable. Elles peuvent jouer un rôle particulièrement utile dans l'élaboration des documents nationaux de stratégie de lutte contre la pauvreté que les pays doivent établir pour pouvoir bénéficier de l'allégement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE et avoir accès aux ressources de l'IDA.

### **Le système des Nations Unies et le défi de l'intégration des droits de l'homme dans toutes les activités**

92. Pour rédiger le présent rapport, les deux auteurs ont fait un travail préparatoire important et se sont aventurés dans des eaux inexplorées. Pour commencer, ils ont organisé deux séminaires très fructueux à Washington DC sur le thème de l'allégement de la dette et de la lutte contre la pauvreté<sup>58</sup>. L'objectif était d'amorcer un dialogue constructif entre les principales organisations qui peuvent apporter une contribution significative au règlement du problème de la dette mais qui se parlent rarement les unes aux autres. Nous continuons d'espérer que les institutions des Nations Unies et les institutions multilatérales de financement collaboreront à l'avenir plus efficacement qu'elles ne le font aujourd'hui pour remédier aux problèmes fondamentaux de la communauté mondiale, car aucune d'entre elles n'a un monopole en ce qui concerne les moyens d'établir un ordre mondial plus juste et viable.

93. Outre l'organisation des deux tables rondes de Washington, l'expert indépendant de l'ajustement structurel s'est rendu sur le terrain pour étudier en détail la situation de la Zambie, du Honduras et du Nicaragua. Après ces missions, il a organisé à Washington, de concert avec le Rapporteur spécial sur la dette extérieure, des réunions importantes auxquelles ont participé des fonctionnaires de la Banque mondiale et du FMI et des représentants du Congrès des États-Unis. Les débats ont été axés sur l'allégement de la dette, l'initiative PPTE et la lutte contre le sida.

À New York, l'équipe a rencontré des fonctionnaires de l'UNICEF, du PNUD et des organes décisionnels du Conseil économique et social.

94. Les missions sur le terrain et les réunions de Washington ont montré clairement aux deux auteurs qu'en ce qui concerne les mandats définis par la Commission des droits de l'homme en matière économique il y a deux ans, les activités actuelles du Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme n'ont qu'un impact limité sur le débat en cours dans de nombreux milieux, notamment en ce qui concerne la nécessité d'intégrer les droits de l'homme dans la gouvernance économique mondiale.

95. Les activités des ONG dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels sont souvent très influencées par les conventions de l'OIT et les conventions sur les droits de l'homme, mais leurs relations avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme sont beaucoup moins développées que celles des ONG et organismes de défense des droits de l'homme qui luttent pour la promotion des droits civils et politiques. Cela est du en partie au fait que les ONG qui s'occupent de droits économiques ont beaucoup plus de capacités de recherche, de plaidoyer et de création de réseaux que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

96. Tel qu'il est actuellement constitué, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a peut-être les ressources humaines compétentes en matière de relations économiques internationales nécessaires pour s'acquitter de ses tâches, mais il n'a pas les ressources nécessaires pour faire en sorte que les objectifs économiques soient intégrés dans les activités de tous les organismes des Nations Unies et moins encore pour aider les gouvernements qui souhaitent élaborer un contre-projet faisant le poids face aux politiques des institutions de Bretton Woods. Nous sommes convaincus que les effectifs et les structures de gestion actuels ne permettent pas de prendre part aux débats et activités les plus dynamiques qui sont menés en dehors du système des Nations Unies et que les compétences disponibles ne sont pas convenablement utilisées. Les récents événements qui se sont déroulés durant la réunion de l'OMC à Seattle, le mouvement Jubilé de l'an 2000 qui a forcé la Banque mondiale et le FMI à accorder aux pays pauvres un allègement plus rapide et plus poussé de leurs dettes, et l'échec de l'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) élaboré dans le cadre de l'OCDE il y a deux ans montrent bien le dynamisme de la société civile mondiale et l'impact qu'elle peut avoir sur les relations économiques internationales. Il est regrettable, mais pas surprenant, que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme reste à l'écart de cet important débat, perdant ainsi une excellente occasion de promouvoir les considérations liées aux droits de l'homme dans les débats sur la gouvernance économique mondiale.

97. Deuxièmement, nous pensons que le Haut-Commissariat manque une excellente occasion d'avoir un impact sur les droits économiques, sociaux et culturels du fait que ses dirigeants et son personnel spécialisé ne sont pas capables de déterminer quels sont les points du discours sur la politique mondiale sur lesquels il pourrait s'appuyer pour mettre les droits de l'homme au cœur de la question. Nous pensons en particulier qu'à l'exception du Haut-Commissaire, qui a su plaider efficacement pour la promotion des droits économiques, les dirigeants du Haut-Commissariat sont soit peu au fait du discours de fond concernant les liens entre droits de l'homme, mondialisation économique et réforme de la gouvernance économique mondiale, ou ne s'y intéressent tout simplement pas. Il ne suffit pas de parler des droits économiques et culturels dans l'abstrait. Il faut que le Haut-Commissariat prenne des initiatives au niveau technique et veille à

ce que les droits économiques, sociaux et culturels soient solidement intégrés dans les activités des institutions multilatérales de financement et des banques régionales de développement.

98. En raison des carences institutionnelles mentionnées plus haut, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme est totalement absent des principaux débats économiques dans lesquels il faudrait intégrer les considérations relatives aux droits de l'homme. Les débats les plus importants à cet égard sont ceux des réunions de groupes consultatifs, les négociations commerciales multilatérales, les débats des groupements économiques, régionaux et sous-régionaux, l'analyse des situations nationales en vue d'une annulation de la dette des PPTTE et les consultations nationales visant à élaborer les cadres nationaux de stratégie de lutte contre la pauvreté. Les relations entre le Haut-Commissariat et la Banque mondiale, le FMI, l'OMC et les banques régionales de développement sont inexistantes ou au mieux superficielles. Si les droits de l'homme ne sont pas intégrés dans les programmes et activités de ces institutions mondiales clés dès le début, des millions de personnes dans toutes les régions du monde ne pourront jamais jouir de leurs droits économiques, sociaux et culturels. En effet, c'est à ce stade et non à l'occasion de sa grande célébration annuelle que le Haut-Commissariat pourrait exercer une influence forte.

99. **[En conséquence, nous exhortons les États Membres, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Haut-Commissaire aux droits de l'homme à prendre des mesures urgentes pour accroître le dynamisme du Haut-Commissariat aux droits de l'homme dans les domaines des droits économiques, sociaux et culturels en renforçant ses capacités internes de recherche et d'analyse et son assistance technique aux pays dans les domaines liés à la politique macroéconomique, au commerce et à l'investissement qui ont un impact direct sur la promotion et la protection des droits de l'homme.]** Nous sommes bien conscients des problèmes financiers de l'ensemble du système des Nations Unies, mais il est facile de réorienter les activités du Haut-Commissariat aux droits de l'homme dans le cadre des ressources actuellement disponibles, même si l'amélioration du financement aiderait à accélérer le processus et à améliorer la qualité des interventions aux échelons mondial et local.

Notes

<sup>1</sup> Warren Nyamugasira, "Rwanda and the impact of debt relief on the poor: reconciliation can't wait; children-headed households can't wait", communication d'une ONG à un séminaire d'examen de l'initiative PPTE (29 juillet 1999); GRZ/UNICEF, *Overcoming Barriers to Zambia's Development: Dismantling the Tripod of Deprivation, Debt and Disease*, Examen à mi-parcours (août 1999).

<sup>2</sup> Selon l'initiative PPTE renforcée, pour que le pays puisse bénéficier d'un allègement, il faut que le ratio dette/exportations soit supérieur à 150 % et que le ratio dette/recettes budgétaires soit supérieur à 250 %; en outre le ratio recettes fiscales/PIB doit dépasser 15 % et le ratio exportations/PIB 30 %.

<sup>3</sup> Association internationale de développement (IDA), *Heavily Indebted Countries (HIPC) Initiative: Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction*, document confidentiel, IDA/SecM99-45, 26 août 1999.

<sup>4</sup> Circulaire interne commune du FMI et de la Banque mondiale, "Poverty Reduction Strategy Papers: Information for Bank/Fund Staff", cosignée par Michel Camdessus et James D. Wolfensohn (non datée).

<sup>5</sup> Déclaration du Development Group for Alternative Policies sur le plan multilatéral de réduction de la dette proposée par les institutions multilatérales et le G-7, octobre 1999.

<sup>6</sup> OXFAM/UNICEF "Debt Relief and Poverty Reduction: Meeting the Challenge", rapport communiqué pour le Séminaire d'examen de l'initiative PPTE, 29 juillet 1999, p. 15.

<sup>7</sup> Jubilee 2000/USA Action Alert, "Africa: Debt, IMF, and US Congress", <http://www.j2000usa.org>, 6 novembre 1999.

<sup>8</sup> Jeffrey Sachs et al., "Implementing Debt Relief for the HIPC's", communication à la phase II de l'examen de l'initiative PPTE, août 1999.

<sup>9</sup> IDA, *Supra* note 3, p. 30

<sup>10</sup> Karen Hansen-Kuhn et Steve Hellinger, "SAPs Link Sharpens Debt-Relief Debate" Third World Network, juillet 1999.

<sup>11</sup> European Network on Debt and Development (EURODAD), "Towards A Comprehensive Solution to the Debt Problem", communication pour l'examen de l'initiative PPTE, phase II, août 1999.

<sup>12</sup> Voir par exemple la déclaration de Lusaka intitulée "Towards an African Consensus on Sustainable Solution to the Debt Problem", entérinée par une cinquantaine de représentants d'ONG africaines réunies dans la capitale zambienne du 19 au 21 mars 1999.

<sup>13</sup> Kevin Morrison, "Don't Make Relief a Burden", an Overseas Development Councils (ODC) Viewpoint, septembre 1999.

<sup>14</sup> Peter Henriot, "How is AIDS Related to Debt Burden?", *Times of Zambia*, 2 novembre 1999.

<sup>15</sup> "Breaking the Back of HIV/AIDS in Zambia: Scaling Up an Expanded Response through a Multi-Donor Debt for Development Arrangement", communication de M. Ktele Kalumba, Ministre des finances et du développement économique de la République zambienne, à la XIème Conférence internationale sur le sida et les maladies sexuellement transmissibles en Afrique (XIème-ICASA), 12-16 septembre 1999, Lusaka.

<sup>16</sup> République de Zambie, "Economic Growth with Equity: Policies of the Government of the Republic of Zambia", rapport présenté à la Réunion de groupe consultatif sur la Zambie, Paris, 26-28 mai 1999; Fantu Cheru, *The Silent Revolution in Africa: Debt, Development and Democracy*, chapitre consacré à la Zambie, Zed Books, Londres, 1989.

<sup>17</sup> Banque mondiale, *Intensifying Action Against HIV/AIDS in Africa: Responding to a Development Crisis*, Washington, D.C., 2000, p. 6 à 9.

<sup>18</sup> ONUSIDA/OMS, *Le point sur l'épidémie de sida*, novembre 1999, Genève, 1999.

<sup>19</sup> John Jeter, "AIDS Sickening African Economies", *Washington Post*, 12 décembre 1999, p. A1/A44.

<sup>20</sup> Allocution à la XIème ICASA, p. 2.

<sup>21</sup> UNICEF/Zambie, *HIV/AIDS in Eastern and Southern Africa: The Silent Emergency*, exposé présenté à la XIème ICASA par Peter McDermott, représentant de l'UNICEF en Zambie.

<sup>22</sup> Ministère de la santé, **HIV/AIDS in Zambia: Background, Projections, Impacts and Interventions, Central Board of Health**, Lusaka, 1997.

<sup>23</sup> Lettre datée du 16 mars 1999; peut être consultée sur le site [www.state.gov/ww/global](http://www.state.gov/ww/global).

<sup>24</sup> Ministère de la santé, *supra*, note 22.

<sup>25</sup> ONUSIDA, **Tuberculosis and AIDS** (Genève, 1997).

<sup>26</sup> Gouvernement zambien, **National Poverty Strategy Paper**, 1997.

<sup>27</sup> S. Lucas, "Valuing Life: Choices and Treatments for People with HIV in Africa", 1999.

<sup>28</sup> R. Baggaley, P. Godfey-Fausset et R. Msiska, "Impact of HIV on Zambian Business", **British Medical Journal**, vol. 309, 1994, p. 1549 et 1550.

- <sup>29</sup> M. Halswimmer, *The Social and Economic Impact of HIV/AIDS on Nakambala Sugar Estate*, 1994.
- <sup>30</sup> M. Drinkwater, "The effects of HIV/AIDS on Agricultural Production Systems in Zambia: An analysis and Field Reports of Case Studies Carried Out in Mpongwe, Ndola Rural Districts and Tate, Serenje District", Lusaka, 1993.
- <sup>31</sup> Banque mondiale, *supra* note 17, p. 10; Miriam Malawi, "HIV/AIDS and Human Rights", Atelier du PNUD sur les droits de l'homme et le développement dans la région de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, Windhoek, 9-11 novembre 1999.
- <sup>32</sup> S. Hunter et D. Fall, *Orphans and HIV/AIDS in Zambia: An Assessment of Orphans in the Context of Children Affected by HIV/AIDS*, rapport à l'UNICEF, Lusaka, 1998.
- <sup>33</sup> M. J. Kelly, "The Impact of HIV/AIDS on Schooling in Zambia", document présenté à la XIème ICASA, 12 septembre 1999.
- <sup>34</sup> Banque mondiale, *supra* note 17, p. 11.
- <sup>35</sup> Ministère de la santé de la Zambie, *supra* note 22.
- <sup>36</sup> Banque mondiale, *supra* note 17, p. 7.
- <sup>37</sup> ONUSIDA, **Le point sur l'épidémie de sida**, Genève, décembre 1998.
- <sup>38</sup> S. Hunter et J. Williamson, *Children on the Brink: Strategies to Support Children Isolated by HIV/AIDS*, USAID, Washington, D.C., 1997.
- <sup>39</sup> *Forgey et Mwanza*, 1994.
- <sup>40</sup> Peter Mwaura, "Pioneers in the control of HIV/AIDS: Uganda and Senegal show that infection rates can be reduced", *Africa Recovery*, vol. 12, No 4, avril 1999, p. 8 et 9.
- <sup>41</sup> K. Vick, "African AIDS victims losers of a drug war; U.S. policy keeps prices prohibitive", *The Washington Post*, 4 décembre 1999, p. A01.
- <sup>42</sup> Discours du Président Clinton à l'OMC à Seattle. Peut être consulté sur [www.whitehouse.gov/WH/News/W](http://www.whitehouse.gov/WH/News/W).
- <sup>43</sup> Gouvernement zambien, **Zambian Proposal to Accelerate the National Response to HIV/AIDS through a Multi-Donor Debt Relief Programme**, avant-projet établi le 16 septembre 1999.
- <sup>44</sup> Economic Intelligence Unit, *Nicaragua: country Profile*, 1998-1999.
- <sup>45</sup> Ibid.
- <sup>46</sup> Grupo Propositivo de Cabildeo e Incidencia (GPC), **La deuda externa de Nicaragua, y la iniciativa HIPC flexibilizada: oportunidad para abrir una ventana al desarrollo humano con la participacion de la sociedad civil**, Managua, juillet 1999.

<sup>47</sup> Mission du FMI, "Performance criterion under the 2nd annual ESAF arrangement", document confidentiel, 21 octobre 1999.

<sup>48</sup> Entretien avec le Directeur de la Banque centrale, 10 novembre 1999.

<sup>49</sup> Chiffres calculés sur la base de Banque mondiale, Global Development Finance; République du Honduras, Secrétaire des finances, Memorandum 1998, présenté au Congrès national à Tegucigalpa, juillet 1999, p. 29.

<sup>50</sup> République du Honduras, Avances En La Reconstrucción y Transformación Nacional: Honduras a un Año Después del Mitch, 15 octobre 1999, p. 17.

<sup>51</sup> "Fuentes de Financiamiento Reembolsable y Respaldo al Proceso de Reconstrucción", exposé de Gabriela Nuñez de Reyes, Ministre des finances, octobre 1999, p. 1.

<sup>52</sup> Mauricio Díaz Burdeth et Martín Barahona, "Perspectiva de la sociedad civil" dans Encuentro Continental de los Países Pobres Severamente Endeudados. Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG)/Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), Honduras, 1998.

<sup>53</sup> Au cours des 12 prochains mois, quatre grandes conférences au moins sont prévues : la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, la dixième session de la Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement à Bangkok, la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (pour les cinq ans du Sommet de Copenhague), qui doit se tenir à Genève, et l'Assemblée générale du Millénaire. Elles auront toutes une incidence sur les questions que nous examinons ici et auraient tout à gagner d'une convergence stimulante ainsi que d'un processus cohérent d'analyse et de mesure orienté vers l'action.

<sup>54</sup> 191 des 193 pays du monde l'ont ratifié.

<sup>55</sup> L'article 32 de la Convention sur les droits de l'enfant protège les enfants contre l'exploitation économique et les conditions de travail dangereuses pour leur développement ou susceptibles d'interférer avec leur éducation.

<sup>56</sup> Les articles 34 et 35 de la Convention interdisent expressément l'exploitation sexuelle et le trafic d'enfants.

<sup>57</sup> En 1996, 31 361 élèves sur un total de 33 136 - soit plus de 86 % - sont passés dans l'année suivante et ont donc eu droit au versement.

<sup>58</sup> Les 8 et 10 novembre, deux tables rondes ont été organisées à Washington au Brookings Institute et à la Banque interaméricaine de développement, sur les thèmes suivants : "Allégement de la dette, nouvelle FASR, initiative de Cologne et lutte contre la pauvreté : les prochaines étapes" et "Allégement de la dette, investissements sociaux et mondialisation : discussions multilatérales et négociations futures". Ont participé à ces tables rondes le Secrétaire général de la CNUCED, le Secrétaire général de l'OEA, le Directeur général de la BID, des fonctionnaires de l'UNICEF, de la Banque mondiale et du FMI et des représentants de la communauté diplomatique à Washington, d'universités et d'ONG.

-----