



Assemblée générale

Distr. générale
5 août 2016
Français
Original : anglais

Soixante et onzième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

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

Effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Juan Pablo Bohoslavsky, établi en application des résolutions 25/16 et 31/11 du Conseil des droits de l'homme.

* A/71/150.



Rapport de l'Expert indépendant sur les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels

Résumé

Le présent rapport, établi par l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, comporte deux parties.

Dans la première partie, l'Expert indépendant donne un aperçu des activités menées entre août 2015 et juillet 2016. Au cours de cette période, il a présenté, à la trente et unième session du Conseil des droits de l'homme, tenue en mars 2016, deux rapports thématiques, à savoir un rapport sur les relations entre les inégalités et les crises financières ainsi que leurs incidences sur l'exercice des droits de l'homme, et son étude finale sur les flux financiers illicites et les droits de l'homme et sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Il a également rendu compte de ses visites en Chine et en Grèce et effectué une visite officielle auprès des institutions européennes à Bruxelles, dans le but de déterminer les incidences des réformes économiques et des politiques d'austérité mises en œuvre dans les pays de la zone euro.

Dans la deuxième partie, l'Expert indépendant fait part de quelques réflexions sur un certain nombre de faits nouveaux et sujets de préoccupation. Il fait le point sur la politique liée à la dette au sein de l'Organisation des Nations Unies, et évoque notamment les résultats de la troisième Conférence sur le financement du développement et de la quatorzième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, ainsi que les Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine. Il fait en outre valoir que les initiatives internationales d'allègement de la dette lancées par le passé n'ont pas contribué à renforcer durablement la protection des droits de l'homme dans les pays pauvres très endettés, l'allègement de la dette, bien qu'important, étant loin d'être suffisant pour que ces pays disposent des moyens financiers nécessaires. Par ailleurs, il fait état d'une nouvelle vague d'austérité et de vulnérabilités à l'endettement dans de nombreux pays en développement, qui entravent les progrès dans le domaine des droits de l'homme et font qu'il est nécessaire de redoubler d'efforts pour prévenir et résoudre de telles crises. Enfin, il affirme que l'examen en cours des cadres d'analyse du degré d'endettement tolérable devrait reposer sur une meilleure compréhension de la soutenabilité de la dette, en tenant compte des dimensions sociales, environnementales et relatives aux droits de l'homme de celle-ci. Il conclut que la réalisation des objectifs de développement durable requiert un cadre applicable à la dette souveraine à la fois plus robuste et davantage fondé sur les droits de l'homme, que de nouvelles politiques d'austérité et vulnérabilités à l'endettement touchant essentiellement les pays en développement nuisent aux progrès dans le domaine des droits de l'homme, et qu'il reste essentiel non seulement de mobiliser davantage de ressources nationales mais aussi de disposer d'un cadre

global d'allégement de la dette pour éviter qu'une dette insoutenable compromette les mesures prises par la communauté internationale en faveur de la concrétisation des objectifs de développement durable.

Dans ses recommandations, l'Expert indépendant prône notamment la création d'un mécanisme de communication de l'information sur les mesures de restructuration de la dette, la mise en place de dispositifs de suivi permettant de suivre l'avancement de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, y compris les dépenses publiques allouées à ces objectifs et aux secteurs importants pour une réalisation progressive des droits, et l'intégration des obligations en matière de droits de l'homme dans les cadres régissant l'analyse du degré d'endettement tolérable.

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale en application des résolutions 25/16 et 31/11 du Conseil des droits de l'homme, dans lesquelles le Conseil a prié l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, de faire régulièrement rapport au Conseil et à l'Assemblée. Il offre un aperçu des activités menées par l'Expert indépendant entre août 2015 et juillet 2016, et présente ensuite les réflexions de celui-ci sur plusieurs faits nouveaux qu'il importe de souligner et de porter à l'attention de la communauté internationale.

II. Activités de l'Expert indépendant

A. Rapports thématiques

2. En application des résolutions 25/9 et 25/16 du Conseil des droits de l'homme, l'Expert indépendant a présenté deux rapports thématiques à la trente et unième session du Conseil.

3. Le premier rapport portait sur les relations entre les inégalités et les crises financières ainsi que leurs incidences sur l'exercice des droits de l'homme (A/HRC/31/60 et Add.1 et 2). Dans ce rapport, l'Expert indépendant a montré de manière convaincante que les inégalités économiques étaient aussi bien une conséquence qu'un facteur des crises économiques, et fait valoir que les inégalités extrêmes actuelles avaient sensiblement contribué à la survenance de crises financières. Il a également expliqué que les crises financières et celles liées à la dette souveraine avaient ancré les inégalités économiques et comment les mesures d'austérité adoptées en conséquence avaient amené de nombreuses personnes à percevoir un revenu inférieur au salaire minimum.

4. L'Expert indépendant a précisé en outre de quelle manière les inégalités économiques sont prises en compte dans le droit international des droits de l'homme. Selon lui, si le droit des droits de l'homme ne suppose pas nécessairement une répartition parfaitement égale des revenus et de la richesse, il exige l'existence de conditions dans lesquelles les droits puissent être pleinement exercés. De ce fait, un certain niveau de répartition des ressources devrait garantir aux individus l'exercice de leurs droits fondamentaux dans des conditions d'égalité, sans conséquence discriminatoire. Il a conclu son rapport par un ensemble de recommandations sur les moyens de s'attaquer aux inégalités afin de prévenir les crises financières et d'y faire face, portant notamment sur la réglementation des marchés financiers, au salaire minimum, à l'imposition progressive et à la protection sociale minimale. Il a ajouté que les programmes d'ajustement structurel devaient faire l'objet d'une solide évaluation d'impact sur les droits de l'homme et ne pas viser uniquement à atteindre des objectifs budgétaires à court terme pour rétablir la soutenabilité de la dette.

5. Établi en application de la résolution 28/5 du Conseil des droits de l'homme, adoptée le 26 mars 2015, le second rapport thématique de l'Expert indépendant portait sur les flux financiers illicites, les droits de l'homme et le Programme de

développement durable à l'horizon 2030 (A/HRC/31/61). Venant compléter l'étude intérimaire de l'Expert indépendant (A/HRC/28/60 et Corr.1), cette étude finale a consisté à examiner de plus près les flux financiers illicites liés à la fiscalité, notamment la fraude et l'optimisation fiscales pratiquées par les entreprises transnationales.

6. Dans ce second rapport, l'Expert indépendant a expliqué que les flux financiers illicites portaient atteinte à la jouissance des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, et souligné la nécessité : a) de respecter l'obligation de vigilance et de garantir une procédure régulière dans le cadre de la lutte contre les flux financiers illicites; b) de renforcer la protection des témoins et des lanceurs d'alerte; c) d'intégrer les considérations relatives aux droits de l'homme dans la restitution des avoirs volés. En guise de conclusion, il a formulé une série de recommandations adressées à des parties prenantes précises sur les moyens de réduire les flux financiers illicites dans l'optique du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015.

B. Visites de pays

7. Au cours de la période considérée, l'Expert indépendant a adressé de nouvelles demandes de visite au Brésil, au Ghana, à la Grenade et au Panama. Il a également réitéré son souhait de se rendre aux États-Unis d'Amérique, en Jamaïque, en Tunisie, et en Zambie.

8. L'Expert indépendant a présenté au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/31/60/Add.1) son rapport sur la visite officielle qu'il a effectuée en Chine en vue d'évaluer dans quelle mesure les pratiques internationales du pays en matière de prêts pouvaient contribuer au respect des droits de l'homme, en particulier économiques, sociaux et culturels, dans les pays emprunteurs. Il s'est réjoui du rôle de premier plan joué par la Chine dans la création de deux banques multilatérales de développement, à savoir la Banque asiatique d'investissement pour l'infrastructure à Beijing et la Nouvelle Banque de développement à Shanghai.

9. Dans son rapport, l'Expert indépendant a noté que la Chine était devenue l'un des principaux bailleurs de fonds de ses pays partenaires pour ce qui est de la coopération Sud-Sud et du financement à long terme du développement durable. Si les projets de développement soutenus par les institutions financières chinoises avaient eu des retombées positives, certains avaient eu des conséquences néfastes pour les individus et les communautés sur les plans environnemental et social et dans le domaine des droits de l'homme.

10. L'Expert indépendant a insisté sur la nécessité de renforcer l'application des directives régissant l'octroi de crédits dans les domaines social et environnemental dans le cadre des pratiques opérationnelles, de manière à renforcer la concertation avec les personnes et communautés concernées et l'aptitude des institutions financières à répondre à leurs préoccupations. Pour ce faire, il convenait notamment de veiller à ce que les victimes de violations des droits de l'homme aient accès à des voies de recours efficaces. De plus, une plus grande transparence était de mise.

11. En outre, l'Expert indépendant a souligné que les institutions financières qui financent les entreprises commerciales étrangères devaient instaurer des mécanismes de recours opérationnels ainsi que des mécanismes de traitement des

plaintes indépendants. Il a également appelé le Gouvernement chinois à adopter des mesures législatives et administratives permettant d'engager la responsabilité juridique des entreprises chinoises et de leurs filiales étrangères en cas de violations des droits de l'homme.

12. L'Expert indépendant a effectué une visite officielle en Grèce en décembre 2015 dans le prolongement de celle que son prédécesseur avait faite en avril 2013 (voir A/HRC/31/60/Add.2). Il a constaté qu'après plusieurs années de politiques d'ajustement, plus d'un million de personnes en Grèce vivaient encore dans l'extrême pauvreté, et le taux de chômage, en particulier des jeunes, demeurait inacceptable. Il a regretté que les obligations internationales en matière des droits de l'homme de la Grèce et de ses bailleurs internationaux à l'égard des titulaires de droits de ce pays continuent d'être considérées comme secondaires, dans le cadre tant de l'élaboration des politiques d'ajustement que de l'application des réformes structurelles.

13. L'Expert indépendant a indiqué que la dette de la Grèce devait être allégée d'urgence pour que le pays puisse s'engager sur la voie d'une croissance sans exclusion sociale. Il a ajouté que cet allègement devait prendre la forme d'un programme d'investissement destiné à relancer l'économie réelle à travers des investissements publics dans les infrastructures, la recherche et l'éducation. Il a en outre avancé que la Grèce devait se doter d'un système d'aide sociale moderne juste, efficace et disposant de financements suffisants, de manière à venir en aide aux nécessiteux et à assurer une protection complète et non discriminatoire des droits sociaux, économiques et culturels de base.

14. L'Expert indépendant a recommandé au Gouvernement grec et à ses bailleurs internationaux de revoir leurs politiques de réforme économique afin de s'assurer qu'elles n'enfreignent pas les droits de l'homme. Il convenait à ce titre de procéder à une évaluation exhaustive des incidences sur les droits de l'homme. Dans ses recommandations, l'Expert indépendant a appelé l'attention sur plusieurs mesures visant à protéger les chômeurs, à combler les lacunes du système de protection sociale, et à rétablir l'accès universel aux soins de santé publique pour les personnes dépourvues de couverture sociale. Il a demandé aux pays européens de renforcer leur appui à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Grèce et de fournir des ressources humaines, techniques et financières pour procurer de la nourriture, des soins de santé et un logement d'urgence aux réfugiés.

15. L'Expert indépendant tient à remercier les Gouvernements de la Chine et de la Grèce du dialogue franc et ouvert et de leur coopération durant ses visites.

C. Visite des institutions de l'Union européenne

16. Du 30 mai au 3 juin 2016, l'Expert indépendant s'est rendu dans les institutions de l'Union européenne, à Bruxelles, afin de débattre de préoccupations liées aux droits de l'homme en rapport avec les politiques d'ajustement économique et les mesures d'austérité mises en œuvre dans les États membres de l'Union européenne. De telles réformes sont fréquemment mises en œuvre lorsqu'une aide financière est octroyée aux États membres, au titre de conditionnalités de prêt imposées par les institutions de l'Union Européenne. L'Expert indépendant exprime sa reconnaissance pour le dialogue ouvert et la pleine coopération des institutions lors de sa visite.

17. Dans sa déclaration de fin de mission¹, l'Expert indépendant a indiqué craindre que les récentes politiques d'austérité aient porté atteinte aux droits économiques, sociaux et du travail en Europe et que la pauvreté ait augmenté au lendemain de la crise financière, près de 121 millions de personnes étant menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale au sein de l'Union européenne. Il a également jugé regrettable que l'Union Européenne ne parviendrait probablement à réduire ce nombre de 20 millions de personnes d'ici à 2020, comme elle s'en était fixé officiellement l'objectif.

18. L'Expert indépendant a insisté sur le fait que, si les États membres de l'Union européenne étaient tenus au premier chef de respecter leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme, les institutions internationales, y compris l'Union européenne et ses organes et institutions financières, n'étaient pas dispensées d'appliquer le droit international des droits de l'homme. Il a souligné que lorsqu'ils formulaient des recommandations ou assortissaient l'octroi de prêts de conditionnalités contraignantes, les institutions et les organes de l'Union Européenne devaient, pour le moins, respecter les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels tous leurs États membres étaient devenus parties.

19. L'Expert indépendant s'est félicité que l'Union européenne ait élaboré plusieurs outils d'évaluation des incidences sur le plan social et des droits de l'homme et mette actuellement au point des directives relatives à l'évaluation des incidences sur les droits de l'homme des accords commerciaux internationaux. Il a néanmoins regretté que les politiques macroéconomiques internes n'utilisent pas explicitement les normes des droits de l'homme comme des critères d'évaluation des réformes économiques.

20. Dans sa déclaration de fin de mission, l'Expert indépendant a également souligné que l'évaluation des programmes de réformes économiques antérieurs devait établir si ceux-ci avaient assuré une répartition juste et équitable des ajustements sociaux, et pas simplement s'ils avaient réduit les déficits budgétaires et restauré la soutenabilité de la dette ou la croissance économique. Ces évaluations devaient déterminer dans quelle mesure les programmes de réforme avaient protégé les droits économiques et sociaux, et épinglez les lacunes à combler. Elles devaient par ailleurs être prises en compte lors de la formulation de recommandations, l'élaboration de programmes et la définition de l'appui financier ou technique apporté par l'Union européenne à ses États membres. Un rapport complet sur cette visite sera présenté à la trente-quatrième session du Conseil des droits de l'homme, qui se tiendra en mars 2017.

D. Déclarations publiques

21. L'Expert indépendant a échangé des vues avec les États Membres lors de réunions bilatérales et dans le cadre de communications sur des problèmes portés à son attention. Il a également fait plusieurs déclarations publiques sur des sujets qui lui ont paru mériter l'attention du public².

¹ À consulter à l'adresse suivante : <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20057&LangID=E>.

² Sauf indication contraire, toutes les déclarations publiques de l'Expert indépendant peuvent être consultées à l'adresse suivante : [ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?SID=External_Debt](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?SID=External_Debt).

22. Le 10 septembre 2015, à la suite de l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 69/319, intitulée « Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine », l'Expert indépendant a publié une déclaration dans laquelle il a qualifié cette résolution d'étape positive aux fins de la clarification des règles et principes du droit international applicables aux questions de la dette souveraine.

23. Le 26 octobre 2015, 11 rapporteurs spéciaux et experts indépendants du Conseil des droits de l'homme ont fait part de leurs observations sur le projet de cadre environnemental et social de la future Banque asiatique d'investissement pour l'infrastructure. Dans leur lettre conjointe³, les experts indépendants se sont félicités des mesures prises par la Banque asiatique afin d'instaurer des normes environnementales et sociales obligatoires, tout en recommandant une prise en compte plus stricte des droits de l'homme dans les politiques de sauvegarde proposées. Ils ont souligné que la Banque devait aspirer à devenir un établissement du XXI^e siècle, régi par des politiques sociales, environnementales et relatives aux droits de l'homme inspirées des normes internationales en vigueur. L'initiative était coordonnée par l'Expert indépendant, lequel a rencontré le Président désigné de la Banque asiatique d'investissement pour l'infrastructure, Jin Liqun, lors de sa visite en Chine.

24. Le 10 novembre 2015, dans la déclaration commune qu'il a faite avec quatre rapporteurs spéciaux et experts indépendants du Conseil des droits de l'homme, l'Expert indépendant a fait part de son soutien à un projet de loi argentin portant création d'une commission chargée d'établir la vérité sur les complicités économiques, qui évaluerait le rôle et la responsabilité d'hommes d'affaires dans les violations perpétrées dans le pays sous la dictature de 1976 à 1983.

25. Le 8 mars 2016, dans une déclaration commune avec l'un de ses homologues, l'Expert indépendant s'est inquiété des incidences du projet d'accord entre l'Argentine et des fonds spéculatifs qui n'avaient pas été parties prenantes aux précédentes restructurations de la dette et avaient intenté des actions en justice contre l'Argentine. Les experts ont suggéré de procéder à une évaluation des incidences sur les droits de l'homme afin d'examiner les répercussions budgétaires du paiement des fonds vautours⁴.

26. Le 8 avril 2016, l'Expert indépendant a publié une déclaration sur les Panama Papers, dans laquelle il a appelé la communauté internationale à lever de toute urgence le secret bancaire, ajoutant que les Panama Papers faisaient ressortir la nécessité de disposer de lois imposant la divulgation publique d'informations sur les propriétaires réels. Il a rappelé que l'évasion fiscale et les flux de fonds d'origine illicite nuisaient à la justice et privaient les gouvernements des ressources nécessaires à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

27. Le 15 juin 2016, l'Expert indépendant a formulé l'espoir que les principales dispositions de la loi belge limitant le contentieux lié aux fonds vautours seraient conservées. Cette loi, adoptée par le Parlement belge en 2015 afin d'empêcher les fonds vautours de tirer un profit excessif des crises financières, a été contestée par un fonds spéculatif devant la Cour constitutionnelle belge.

³ Disponible à l'adresse suivante : ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/261015_Letter_AIIB.pdf.

⁴ Disponible à l'adresse suivante : ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/IEArgentina8Mar2016_en.pdf.

28. Le 12 juillet 2016, l'Expert indépendant et neuf titulaires de mandat au titre d'une procédure spéciale ont souligné que le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ne pouvait être mis en œuvre efficacement qu'à condition qu'il soit compatible avec l'engagement global en faveur des droits de l'homme, fondé notamment sur les principes de la responsabilité, de la non-discrimination, de l'égalité (en particulier l'égalité des sexes) et de la prise en compte explicite de la primauté des obligations des États en matière des droits de l'homme.

III. Faits nouveaux et sujets de préoccupation

A. Mesures internationales d'allègement de la dette, réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et enseignements utiles à la mise en œuvre des objectifs de développement durable

29. L'échéance pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement étant désormais dépassée, il est temps de se pencher sur ce qui a été fait pour atteindre la cible 8.D (Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement) de l'objectif 8 du Millénaire et améliorer les résultats en matière de droits de l'homme grâce à des mesures internationales de règlement et d'allègement de la dette pour les pays en développement.

30. À cet égard, un groupe particulier de pays en développement, les pays pauvres très endettés, a été placé au cœur des efforts internationaux d'allègement de la dette⁵. En 2016, alors que l'allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale est presque achevé, seuls 3 des 39 pays remplissant les conditions requises n'ont pas encore vu leur dette allégée : l'Érythrée, la Somalie et le Soudan.

31. L'un des objectifs principaux de ces initiatives était de réduire l'encours de la dette dans ces pays et de libérer des ressources publiques pour la réduction de la pauvreté. Selon le Fonds monétaire international (FMI), ce but a été largement atteint. En 2015, les pays pauvres très endettés ont consacré en moyenne 9,1 % de leur produit intérieur brut (PIB) à la réduction de la pauvreté, telle que définie dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, contre 6,5 % en 2001. À l'inverse, la part du PIB de ces pays dédiée au service de la dette a été ramenée de 3,1 % en 2001 à 1,5 % en 2015⁶.

32. L'Expert indépendant se félicite des progrès accomplis mais souligne que, pour plusieurs raisons, les initiatives internationales d'allègement de la dette n'ont pas encore permis de trouver une solution globale et durable aux problèmes liés à la dette auxquels se heurtent les pays en développement. Dans les paragraphes ci-après, l'Expert indépendant examine quatre difficultés majeures.

⁵ Pour une évaluation des progrès réalisés concernant l'objectif 8 du Millénaire pour le développement, voir également le rapport de l'Expert indépendant précédent, M. Cephas Lumina, publié sous la cote A/HCR/23/37.

⁶ Voir FMI, « Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – statistical update », annexe III, p.19. Consultable à l'adresse : imf.org/external/np/pp/eng/2016/031516.pdf.

33. Premièrement, selon les projections faites par le FMI en mars 2016, au cours des prochaines années, le coût du service de la dette des pays pauvres très endettés devrait à nouveau sensiblement augmenter, tant en valeur nominale qu'en pourcentage du PIB, et les dépenses liées à la réduction de la pauvreté devraient stagner, mettant en péril la disponibilité des ressources et, par conséquent, la capacité de la plupart de ces pays à progresser dans la réalisation des objectifs de développement durable⁶. Les évaluations de la soutenabilité de la dette menées en avril 2016 par le FMI ont révélé que 8 des 36 pays pauvres très endettés ayant bénéficié de mesures internationales d'allègement de la dette présentaient à nouveau un risque élevé de surendettement⁷. Cela souligne les limites des mesures ponctuelles d'allègement de la dette. Les crises de la dette étant récurrentes, il demeure nécessaire de mettre en œuvre un mécanisme amélioré permettant d'appliquer des mesures justes, rapides et fiables de restructuration ou d'allègement de la dette.

34. Deuxièmement, l'Expert indépendant regrette le peu d'attention accordée à la dette de plusieurs pays à revenu intermédiaire, parmi lesquels certains petits États insulaires en développement qui, en raison de leur développement économique plus avancé, ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier de mesures internationales d'allègement de la dette.

35. Troisièmement, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale ne sont pas parvenues à alléger en temps voulu les dettes de certains pays très endettés. Un mécanisme à même d'agir plus rapidement aurait permis d'obtenir de meilleurs résultats. Par ailleurs, pour pouvoir bénéficier de mesures d'allègement de la dette, les pays doivent satisfaire à plusieurs conditions qui, d'une part, ne sont pas toujours utiles et, d'autre part, peuvent parfois accroître la vulnérabilité des pays à de nouvelles crises (voir par exemple A/HCR/23/37, par. 42 à 44).

36. Enfin, les mesures d'allègement de la dette n'ont pas libéré suffisamment de ressources pour permettre aux pays pauvres très endettés de progresser davantage dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Les problèmes que rencontrent ces pays sont trop importants pour que l'allègement de la dette suffise à entraîner des avancées sensibles et durables dans le domaine de l'économie ou des droits culturels et sociaux.

37. Selon les estimations faites en 2006 dans le cadre du Projet objectifs du Millénaire afin d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement en 2015, les pays à faible revenu devaient investir 253 milliards de dollars chaque année puis 529 milliards en 2015 et recevoir 73 milliards de dollars d'aide extérieure en 2006⁸. Le montant estimé de l'allègement s'est toutefois élevé à environ 6 milliards de dollars pour ces pays en 2006, soit moins de 10 % du montant nécessaire⁹. Si l'annulation totale de la dette extérieure des pays à faible revenu aurait pu considérablement réduire le déficit financier de ces pays, son simple allègement n'aurait pas permis à ceux-ci d'atteindre les objectifs du

⁷ Voir imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf.

⁸ Projet objectifs du Millénaire de l'Organisation des Nations Unies, *Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement* (New York, Earthscan, 2005), p. 249. Consultable à l'adresse : http://unmillenniumproject.org/reports/fullreport_french.htm.

⁹ Ibid, p. 251.

Millénaire pour le développement. Il n'est donc pas étonnant que les progrès des pays pauvres très endettés dans ce domaine soient restés modestes en dépit de l'allègement de la dette.

38. Selon le FMI, seuls 5 des 36 pays pauvres très endettés dont la dette a été allégée ont atteint la cible « Éliminer la pauvreté et la faim ». Près de la moitié d'entre eux, soit 18 pays, sont considérés comme « très loin de l'objectif », ce qui signifie qu'à moins d'un revirement important, l'objectif de développement international correspondant ne sera même pas atteint d'ici 2030¹⁰.

39. Les pays pauvres très endettés dont la dette a été allégée ont enregistré davantage de progrès en ce qui concerne l'amélioration du rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire et secondaire, puisque 12 ont indiqué avoir atteint la cible fixée; cela étant, aucun pays pour lesquels suffisamment de données sont disponibles ne semble avoir atteint la cible des objectifs du Millénaire pour le développement visant à augmenter le taux d'achèvement des études primaires. Si 13 pays pauvres très endettés dont la dette a été allégée ont atteint leur objectif de diminution de la mortalité postinfantile, près de la moitié d'entre eux sont « très loin de l'objectif » de réduction du taux de mortalité infantile. Plus décevant encore, 27 pays seraient « très loin de l'objectif » de réduction du taux de mortalité maternelle. En outre, 15 pays sont parvenus à élargir l'accès à une source d'eau améliorée, mais un seul (le Honduras) aurait atteint la cible relative à l'accès à des infrastructures d'assainissement améliorées. La plupart des pays pauvres très endettés bénéficiant d'un allègement de la dette (29 pays sur 36) sont considérés comme « très loin de l'objectif » en ce qui concerne cette cible¹⁰.

40. De toute évidence, malgré les mesures internationales d'allègement de la dette, de nombreux obstacles freinent toujours les efforts déployés par les pays pauvres très endettés en vue d'atteindre les objectifs internationaux de développement. Les raisons de ces progrès limités sont multiples. La disponibilité ou la non-disponibilité des fonds publics n'est vraisemblablement qu'une explication parmi d'autres, car de nombreux facteurs structurels interviennent. Comme indiqué précédemment, les experts indépendants estiment toutefois que les besoins de financement non satisfaits jouent un rôle majeur : nombre de pays pauvres très endettés ont vu leurs progrès limités par le manque de recettes publiques stables et fiables et l'insuffisance de l'appui extérieur.

41. La mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 nécessite des ressources financières encore plus importantes. Une étude réalisée par Development Finance International et Oxfam a révélé que des dépenses publiques supplémentaires d'au moins 1,5 billion de dollars par an seraient nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable¹¹. Sachant qu'entre 2012 et 2014, les dépenses publiques consacrées aux objectifs du Millénaire pour le développement étaient déjà estimées à un tiers en deçà des besoins, cette mobilisation supplémentaire constituera un défi majeur. D'après les conclusions de cette étude, laquelle portait sur 66 pays en développement, dont plusieurs à revenu intermédiaire, l'augmentation du coût du service de la dette a déjà considérablement

¹⁰ Voir FMI, « Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative », tableau AI2, p. 15 et 16.

¹¹ Development Finance International et Oxfam, « Financing the sustainable development goals. Lessons from government spending on the MDGs », mai 2015. Consultable à l'adresse : governmentsspendingwatch.org/images/pdfs/GSW_2015_Report/Financing-Sustainable-Development-Goals-Report-2015.pdf.

entamé les ressources destinées à l'investissement public dans des secteurs d'importance capitale pour la réalisation des objectifs de développement internationaux, tels que l'agriculture, l'éducation, l'environnement, la santé, la protection sociale, l'eau, l'assainissement et l'hygiène et les droits des femmes.

42. Si, dans l'ensemble, les dépenses publiques des pays en développement ont sensiblement augmenté, cela n'a pas été le cas de leurs recettes, ce qui s'est traduit par des déficits publics croissants, une plus forte dépendance vis-à-vis du financement de la dette et une augmentation considérable du coût du service de la dette. Selon les données recueillies par Development Finance International et Oxfam, en 2013, le service de la dette avait déjà « écrasé » les dépenses relatives aux objectifs du Millénaire pour le développement dans 21 des 66 pays étudiés, et l'évolution des dépenses publiques consacrées à la mise en œuvre de ces objectifs n'avait pas été proportionnelle à l'augmentation des dépenses publiques globales : 40 % de ces dépenses publiques accrues étaient allouées au service de la dette contre 25 % seulement aux objectifs du Millénaire pour le développement¹². Sur les 66 pays évalués, 21 consacraient plus de 15 % de leur budget au service de la dette et 12 plus de 20 %. Six pays consacraient plus d'un tiers de leurs dépenses publiques au service de la dette et c'est en Jamaïque, en Jordanie et au Sri Lanka que le fardeau du service de la dette était le plus lourd¹³.

43. Les enseignements tirés de cette étude seront indispensables à la mise en œuvre des objectifs de développement durable, en particulier le constat selon lequel il est indispensable de contrôler de manière systématique, complète et fiable l'impact négatif que pourraient avoir les coûts du service de la dette sur la marge de manœuvre budgétaire des gouvernements et sur les ressources publiques allouées à des secteurs d'une importance capitale pour la réalisation des objectifs de développement durable. Cela exigerait également d'améliorer la transparence des budgets publics afin de mieux rendre compte des dépenses consacrées à la réalisation de ces objectifs.

44. L'Expert indépendant souligne que les objectifs de développement durable sont plus ambitieux que les objectifs du Millénaire pour le développement et que leur mise en œuvre requiert davantage de ressources financières et un mécanisme de suivi plus solide. Si le financement par le crédit joue un rôle de premier plan dans la réalisation des objectifs de développement durable, le fardeau de la dette ne doit pas compromettre les progrès accomplis. Par ailleurs, les objectifs de développement durable ne représentant qu'une partie des obligations juridiquement contraignantes des États en matière de droits de l'homme, il convient de veiller à ce que l'allocation de ressources à la réalisation des objectifs de développement durable n'épuise pas les fonds nécessaires à la protection et à la réalisation de tous les droits de l'homme.

B. Faits nouveaux au sein de l'Organisation des Nations Unies

45. Les États ont pris de nouveaux engagements en vue de régler les problèmes liés à la dette, dans le cadre de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Addis-Abeba du 13 au 16 juillet 2015, et

¹² Ibid., p.3.

¹³ Ibid., p.14.

par l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Au mois de septembre 2015, l'Assemblée générale a adopté de nouveaux principes directeurs relatifs à la restructuration de la dette souveraine.

Programme d'action d'Addis-Abeba

46. La troisième Conférence internationale sur le financement du développement a conduit à l'adoption du Programme d'action d'Addis-Abeba, qui pose les bases de l'engagement conjoint des États en faveur du financement des objectifs de développement durable (voir résolution 69/313 de l'Assemblée générale, annexe). Bien qu'au premier paragraphe du Programme d'action, les États se soient engagés à respecter les droits de l'homme et le droit au développement, l'Expert indépendant regrette que les droits de l'homme ne soient pas davantage mis en avant dans plusieurs des sections de fond de ce document. Par exemple, la section relative à la dette et à sa soutenabilité ne contient aucune référence explicite aux droits de l'homme ni aux Principes directeurs sur la dette extérieure et les droits de l'homme, qui ont été approuvés en 2012 par le Conseil des droits de l'homme.

47. Au paragraphe 93 du Programme d'action, les États affirment que l'emprunt est un outil important de financement des investissements indispensables à la réalisation du développement durable, y compris les objectifs de développement durable. Tout en étant conscients que les mesures internationales d'allégement ont donné lieu à une réduction substantielle de la dette de plusieurs pays à faible revenu, ils soulignent que de nombreux pays, notamment des pays parmi les moins avancés, des petits États insulaires en développement et quelques pays développés, demeurent vulnérables face aux crises de la dette ou traversent une telle crise.

48. L'Expert indépendant constate qu'alors que les efforts internationaux d'allégement de la dette des pays pauvres très endettés touchent à leur fin, on ne dispose actuellement d'aucun cadre convenu au niveau international pour résoudre le problème de l'insoutenabilité de la dette des pays en développement, notamment des pays à revenu intermédiaire. Alors que le Programme d'action précise que de nombreux pays, et pas seulement parmi ceux à faible revenu, ont un besoin urgent de solutions, les États n'ont pu s'entendre que sur l'engagement général énoncé au paragraphe 94, à savoir qu'ils appuieraient « le maintien d'un niveau d'endettement viable dans les pays dont la dette a été allégée » et envisageraient au cas par cas des initiatives tendant à soutenir les pays qui ne remplissent pas les conditions de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés au moyen de politiques économiques saines leur permettant de faire face au problème du surendettement.

49. Au paragraphe 97 du Programme d'action, les États rappellent que débiteurs et créanciers doivent œuvrer de concert pour prévenir et résoudre les situations d'endettement insoutenable et prennent note des Principes de la CNUCED relatifs à la promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables. La formulation « Nous œuvrerons pour un consensus mondial sur des directives concernant la responsabilité des débiteurs et des créanciers en matière d'emprunts ou de prêts souverains, en tirant parti des initiatives existantes » montre toutefois combien le consensus est pour l'instant limité dans ce domaine.

50. Il en va de même des mesures de restructuration de la dette. Dans le Programme d'action, les États affirment que les opérations de restructuration de la dette doivent être effectuées en temps opportun, de manière ordonnée, efficace et équitable, et être négociées de bonne foi, et regrettent le manque de coopération de

certaines créanciers, qui compromettent l'achèvement à temps de ces opérations de restructuration. Afin de résoudre ce problème, il est proposé dans le texte final d'établir de nouvelles clauses types d'action collective concernant les obligations d'État proposées par l'Association internationale des marchés de capitaux. Si ces nouvelles clauses empêcheront à l'avenir les créanciers non coopératifs de bloquer la restructuration de la dette, elles ne constituent pas une solution globale satisfaisante à ce problème, notamment parce que se pose la question du traitement des obligations souveraines déjà émises et ne contenant pas ces clauses.

51. Dans le Programme d'action, les États soutiennent diverses initiatives en cours visant à résoudre ou prévenir les crises de la dette, mais passent sous silence certains mécanismes ou propositions relatifs à des politiques plus novatrices et plus efficaces. Nous entamons donc une étape beaucoup plus ambitieuse de la réalisation des objectifs de développement durable sans disposer de cadre global propre à faciliter la prévention et la résolution des crises de la dette.

52. La cible 8.D (Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement) de l'objectif 8 du Millénaire pour le développement se retrouve dans la cible 17.4, plus large, de l'objectif 17 de développement durable (Aider les pays en développement à assurer la viabilité à long terme de leur dette au moyen de politiques concertées visant à favoriser le financement de la dette, son allègement ou sa restructuration, selon le cas, et réduire le surendettement en réglant le problème de la dette extérieure des pays pauvres très endettés). Afin de suivre les progrès réalisés concernant cette cible, le Groupe d'experts des Nations Unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable a recommandé un indicateur mesurant le « Service de la dette en pourcentage des exportations de biens et services » (voir E/CN.3/2016/2/Rev.1). Comme expliqué plus en détail ci-après, l'Expert indépendant estime que la méthode utilisée dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 pour déterminer la soutenabilité de la dette à long terme devrait tenir compte des obligations des États en matière de droits de l'homme et des ressources financières nécessaires pour atteindre les 17 objectifs de développement durable. Si le remboursement de la dette réduit la marge de manœuvre budgétaire des États au point qu'ils ne sont plus en mesure de protéger les droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux ou de progresser dans la réalisation des objectifs de développement durable, alors ni la dette, ni le service de la dette ne peuvent être considérés comme soutenables. Malheureusement, l'indicateur proposé ne permettra pas de déterminer si c'est le cas.

Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine

53. Un certain nombre de principes juridiques, issus des opérations de restructuration de la dette souveraine menées au cours des dernières décennies, ont été définis, systématisés et consolidés¹⁴ par l'Assemblée générale en septembre 2015, lorsqu'elle a adopté, par sa résolution 69/319, les Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine. Basés sur les principes définis

¹⁴ Voir le numéro spécial de 2016 (à venir) du *Yale Journal of International Law*, dans lequel un certain nombre d'universitaires se penchent sur les incidences économiques et juridiques des Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine.

précédemment par un groupe de travail de la CNUCED¹⁵, ceux-ci proposent une stratégie progressive de règlement de la dette souveraine par étapes reposant sur la mise au point continue et progressive de pratiques en matière de restructuration de la dette souveraine.

54. Le fait que les Principes fondamentaux disposent explicitement que la notion de soutenabilité inclut le respect des droits de l'homme est d'une importance capitale. Conformément à ces principes, les prêteurs, emprunteurs et autres parties prenantes sont désormais tenus de mettre au point et d'améliorer leurs pratiques.

55. L'un des principaux avantages de cette approche progressive réside dans le fait qu'elle place la législation et la théorie juridique au cœur du débat sur le règlement de la dette, alors qu'au cours des dernières décennies, celui-ci a essentiellement porté sur des réflexions économiques¹⁶. La question du droit, et surtout du droit des droits de l'homme, est cruciale lorsqu'il s'agit de la dette. Par exemple, la solidité des politiques mises en place pour faire face au contentieux avec les créanciers récalcitrants pourrait s'expliquer par la portée et la teneur du principe de soutenabilité de la dette, et le rôle du droit des droits de l'homme dans la détermination d'un niveau de dette jugé socialement tolérable¹⁷. La nécessité d'intégrer les droits de l'homme dans les cadres existants d'analyse du degré d'endettement tolérable est examinée plus en détail ci-après.

56. L'approche progressive impliquant un long processus continu de cristallisation, de développement et d'amélioration des pratiques fondées sur des principes juridiques, elle doit également s'appuyer sur les enseignements tirés d'expériences concrètes. L'Assemblée générale pourrait donc envisager de créer un registre de données relatives à la restructuration de la dette ainsi qu'un système de communication de l'information sur l'application des Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine. Ce système pourrait avoir pour objectif principal de recenser les meilleures pratiques et de favoriser l'apprentissage mutuel.

Quatorzième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

57. Dans le document final de la quatorzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, tenue à Nairobi du 17 au 22 juillet 2016, qui paraîtra prochainement, il est indiqué qu'il est possible de poursuivre les travaux afin de faciliter une répartition équitable du fardeau, d'améliorer la prévisibilité et de promouvoir une restructuration ordonnée, rapide, efficace, respectueuse des principes de responsabilité partagée et propice au rétablissement rapide de la soutenabilité de la dette publique, tout en préservant l'accès à des financements assortis de conditions favorables. L'approche progressive

¹⁵ CNUCED, « Sovereign debt workouts : going forward. Roadmap and guide ». Consultable à l'adresse http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2015misc1_en.pdf.

¹⁶ Juan Pablo Bohoslavsky et Matthias Goldmann « Guest editor's foreword », *Yale Journal of International Law*, 2016 (à paraître).

¹⁷ Voir Michael Riegner, « Legal content and consequences of sustainability as a principle in sovereign debt restructuring », et Bohoslavsky et Goldmann, « An incremental approach to sovereign debt restructuring: sovereign debt sustainability as a principle of public international law », *Yale Journal of International Law*, 2016 (à paraître).

fondée sur des principes juridiques semble conforme à cette analyse et à la stratégie juridique.

58. En réponse aux préoccupations croissantes relatives à la soutenabilité de la dette extérieure, la Conférence a souligné l'importance de la gestion de la dette publique dans la prévention des crises financières et des crises de la dette, et admis qu'il convenait de mettre en place un registre central de données concernant la restructuration de la dette, comme cela est suggéré dans les paragraphes précédents.

59. L'Expert indépendant regrette que le document final n'aborde pas la nécessité de mettre en place un mécanisme de règlement de la dette et que les participants à la Conférence ne soient pas parvenus à s'accorder sur la question du renforcement du mandat de la CNUCED, notamment dans le domaine de la fiscalité et de l'évasion fiscale, comme les États s'y étaient engagés au paragraphe 88 du Programme d'action d'Addis-Abeba.

C. Nouvelle vague d'austérité et de vulnérabilités à l'endettement entravant les progrès dans le domaine des droits de l'homme

60. Les mesures d'austérité prises pour réduire la dette publique dans des pays hautement industrialisés tels que la Grèce, l'Irlande, l'Islande, la Lettonie, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et d'autres pays européens préoccupent l'Expert indépendant; de plus, des mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme – les mesures d'assainissement des finances publiques, par exemple – sont susceptibles d'entraver l'exercice des droits économiques et sociaux¹⁸. Cela ne doit toutefois pas laisser croire, à tort, que les vulnérabilités à l'endettement ne sont plus d'actualité dans les pays en développement, ni que les politiques d'austérité sont désormais exclusivement mises en œuvre dans les pays hautement industrialisés.

61. Les projections de dépenses publiques du FMI indiquent au contraire qu'une nouvelle vague de politiques d'austérité est en train d'être mise durablement en place dans le monde en vue de diminuer les déficits budgétaires ou de maîtriser la dette publique. En 2016, 132 pays devraient réduire leurs dépenses publiques, un nombre qui devrait très peu varier jusqu'en 2020. En moyenne, 45 pays à revenu élevé et 81 pays en développement seront dans ce cas. Selon une étude copubliée par l'Organisation internationale du Travail (OIT), il est prévu, au titre des mesures d'ajustement, de réduire ou de supprimer certaines subventions, notamment celles du carburant et des produits agricoles et alimentaires (dans 132 pays); de réduire/plafonner la masse salariale (dans 130 pays); de rationaliser et de mieux cibler les systèmes de protection sociale (dans 107 pays); de réformer les pensions (dans 105 pays), le marché du travail (dans 89 pays) et les soins de santé (dans

¹⁸ Voir par exemple les rapports ci-après de l'Expert indépendant et de son prédécesseur : A/HRC/23/37/Add.1 (Lettonie), A/HRC/25/50/Add.1 et A/HRC/31/60/Add.2 (Grèce), A/HRC/28/59/Add.1 (Islande). Voir également les rapports de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2013/82), de l'Experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté [A/HRC/17/34 et A/HRC/17/34/Add.2 (Irlande)], et de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant [A/HRC/25/54/Add.2 (Royaume-Uni)]

56 pays). L'Asie de l'Est et le Pacifique ainsi que le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord sont les régions qui devraient subir les coupes les plus drastiques¹⁹.

62. L'Expert indépendant tient à souligner que le 24 juin 2016, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a publié une déclaration intitulée « Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels »²⁰, en réaction à l'incapacité régulièrement constatée des États – tenus d'adopter des programmes d'assainissement des finances publiques (dont des programmes d'ajustement structurel et d'austérité) pour obtenir des prêts – à s'acquitter de leur obligation de réaliser pleinement les droits consacrés dans le Pacte. À travers cette déclaration, le Comité entend conseiller les États prêteurs et emprunteurs, de même que les organisations internationales et les institutions financières internationales, quant à la portée de leurs obligations en vertu du Pacte dans de telles situations.

63. Dans la déclaration, le Comité a souligné que tout prêt assorti d'une condition qui contraindrait un État emprunteur à appliquer des mesures rétrogrades injustifiables dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels constituerait une violation du Pacte. Selon ses membres, il appartient aux États emprunteurs et prêteurs de procéder à des évaluations d'impact sur les droits de l'homme préalablement à l'octroi de prêts afin de s'assurer que les conditions imposées n'ont pas une incidence disproportionnée sur les droits économiques, sociaux et culturels, et qu'elles ne sont pas source de discrimination. Des mesures rétrogrades ne devraient être appliquées que si elles sont nécessaires, raisonnables et proportionnées et si toute autre politique aurait des effets encore plus néfastes sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Par ailleurs, elles ne devraient rester en vigueur qu'à condition d'être nécessaires; de ne pas engendrer de discrimination et d'atténuer les inégalités; de ne pas affecter les droits des individus et des groupes défavorisés et marginalisés de façon disproportionnée; et de ne pas toucher au fondement même des droits consacrés dans le Pacte.

64. L'Expert indépendant salue la Déclaration du Comité, laquelle clarifie davantage les obligations des États emprunteurs et prêteurs au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et note qu'elle fait droit à plusieurs principes fondamentaux énoncés dans les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme.

65. Il tient à signaler qu'il envisage d'élaborer des directives pratiques plus détaillées précisant aux États emprunteurs et prêteurs, dont les institutions financières internationales, comment procéder à des évaluations d'impact sur les droits de l'homme qui soient à la fois utiles et solides, fondées d'une part sur les normes internationales en vigueur en matière de droits de l'homme et d'autre part sur les principes énoncés dans la déclaration récente du Comité.

66. Bien que les outils d'évaluation des incidences sur les droits de l'homme soient plus nombreux, les orientations pratiques sur les méthodes d'évaluation *ex-ante* des politiques de consolidation financière et d'ajustement structurel demeurent insuffisantes. Ces directives pourraient être utiles à un public plus large, y compris les fonctionnaires d'institutions financières publiques et internationales et ceux d'institutions nationales de protection des droits de l'homme, voire les membres

¹⁹ Voir Isabel Ortiz *et al.*, *The Decade of Adjustment, A review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries* (Genève, OIT, 2015), p. iii.

²⁰ Disponible à l'adresse suivante : ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx.

d'organisations de la société civile. Il est établi qu'il est possible de prévenir le préjudice en matière de droits de l'homme causé par les politiques de réforme économique, ou du moins de l'atténuer fortement, en élaborant des politiques fondées sur les principes des droits de l'homme, et en recourant à des mécanismes de suivi et de responsabilisation efficaces.

67. Dans l'ensemble, les niveaux d'endettement extérieur des pays en développement et en transition laissent transparaître une tendance à la hausse sur le long terme. Exception faite de l'Afrique, où un nombre plus important de pays pauvres très endettés a bénéficié de programmes de désendettement, en 2013, toutes les autres régions présentaient un encours de la dette considérablement plus élevé que dans les années 90. Alors que les niveaux d'endettement nominal ont brutalement augmenté depuis la crise financière mondiale de 2008, le rapport entre la dette extérieure et le revenu national brut (RNB) a diminué à compter de la fin des années 90 et jusqu'en 2008. Cette tendance n'est toutefois plus d'actualité. Les économies d'Amérique latine, d'Asie du Sud, et des pays en transition en particulier, recourent de plus en plus à l'emprunt privé²¹. Un rapport récent de la CNUCED sur la dynamique de la dette et le financement du développement en Afrique indiquait ce qui suit : « Les ratios d'endettement extérieur enregistrés en Afrique semblent gérables, mais leur hausse rapide dans plusieurs pays est préoccupante et appelle des mesures pour éviter une répétition de la crise de la dette de la fin des années 1980 et des années 1990. »²²

68. En avril 2016, les analyses de la soutenabilité de la dette du FMI et de la Banque mondiale dans 67 pays à faible revenu, ont révélé que 3 pays étaient en situation de surendettement (Grenade, Soudan et Zimbabwe); 15 pays étaient très exposés au risque de surendettement, lequel a été jugé modéré pour 26 autres et faible dans 13 cas²³. Entre avril 2015 et avril 2016, le pourcentage de pays en développement encourant un faible risque de surendettement a chuté de 30 % à 22 % et un plus grand nombre de pays étaient exposés à un risque qualifié de modéré ou de très élevé²⁴. Un rapport de suivi annuel de l'endettement dans les pays en développement, y compris les marchés émergents, a relevé de graves problèmes dans 108 pays. Dans le cadre de cette évaluation, basée sur cinq indicateurs d'endettement différents, 234 évolutions négatives et seulement 127 évolutions positives ont été notées pour l'ensemble des pays suivis²⁵.

69. Dans de nouvelles analyses de la viabilité de la dette, le risque de surendettement du Cameroun et de la Dominique a été reclassé de modéré à très élevé. Dans le cas de la Dominique, cette évolution négative peut s'expliquer dans une large mesure par les ravages de la tempête Erika à la fin du mois d'août 2015, lesquels ont généré des pertes s'élevant à 96 % du produit intérieur brut (PIB)

²¹ *Rapport sur le commerce et le développement, 2015* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.15.II.D.4), p. 120-130.

²² Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique : Dynamique de la dette et financement du développement en Afrique (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.16.II.D.3), p.2.

²³ Voir imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf (liste telle qu'établie le 7 avril 2016).

²⁴ Voir <http://erlassjahr.de/allgemein/ueberschuldungsrisiken-in-armen-laendern-steigen-dramatisch-iwf/> (en allemand).

²⁵ *Schuldenreport 2016*, p. 16. Disponible à l'adresse suivante : <http://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Schuldenreport-2016.pdf> (en allemand).

annuel de l'île²⁶. La Dominique n'a pas bénéficié de l'allégement de la dette octroyé au titre du nouveau Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes du FMI; en effet, seules les nations en développement dont les dégâts de catastrophes naturelles sont estimés supérieurs à 100 % du PIB peuvent prétendre à un tel dispositif.

70. De 2006 à 2014, les prêts accordés aux pays à faible revenu ont plus que triplé. La baisse des prêts bilatéraux octroyés par les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques a été compensée par des prêts de créanciers nationaux de marchés émergents, tels que le Brésil, la Chine et l'Inde, ainsi que par une recrudescence des prêts sur les marchés financiers internationaux. Les pays à revenu intermédiaire ont eu recours à des financements fondés sur le marché plus onéreux. En 1995, le financement concessionnel constituait près de 25 % du portefeuille de créances de ces pays; la part de ce type de prêt est désormais inférieure à 10 %²⁷.

71. Les obligations sont devenues un instrument de prédilection en matière de financement du développement. Entre 2004 et 2013, 23 pays supplémentaires y ont eu recours pour la première fois; par ailleurs, la part de l'endettement extérieur à long terme des pays en développement sous la forme d'obligations contractées ou garanties par l'État a atteint 41,5 % en 2014²⁸. Ces pays ont récemment émis de plus en plus d'obligations pour couvrir leurs dépenses renouvelables ou compenser une perte de revenus des exportations de produits de base. Si la diversification du financement du développement et un accès plus vaste aux marchés des capitaux peuvent être considérés comme une évolution positive, ils présentent davantage de risques.

72. Un certain nombre de pays en développement et de pays en transition pourraient avoir de plus en plus de mal à assurer le service de leurs dettes dans les années à venir car les taux d'intérêt historiquement bas enregistrés aux États-Unis devraient être progressivement relevés au cours des prochaines années, tandis que leurs possibilités d'exportation vers les pays développés demeureront réduites. La hausse rapide de la dette extérieure privée risque de reproduire un schéma que l'on a vu avant la crise latino-américaine des années 80 et la crise asiatique des années 90, les dettes privées étant finalement épongées par les comptes publics.

73. Les taux d'intérêt sont actuellement à leur niveau historique le plus bas, mais cela pourrait changer. S'ils devaient évoluer considérablement, certains pays pourraient se voir refuser l'octroi de crédits, ce qui pourrait fortement compliquer la reconduction du remboursement de la dette publique arrivant à échéance. En outre, ces dernières décennies ont montré que la tendance en matière de financement de la dette peut s'inverser soudainement, parfois par effet de contagion, et qu'elle est susceptible d'entraîner des crises de la dette extérieure. Celles-ci peuvent être

²⁶ FMI, Country Report No. 16/244, Dominique, « Statement by Mr. James Haley, Executive Director for Dominica, and Messrs. Michael McGrath, Alternate Executive Director, and Niall Feerick, Advisor to the Executive Director », p. 70. Disponible à l'adresse suivante : imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16244.pdf.

²⁷ *Schuldenreport 2016*, p. 21.

²⁸ Anastasia Guscina, Guilherme Pedras et Gabriel Presciuttini, « First Time International Bond Issuance – new Opportunities and emerging risks », document de travail du FMI, n° 14/127, p. 4, disponible à l'adresse : imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14127.pdf; Banque mondiale, *International Debt Statistics 2016* (Washington, D.C.), p. 19.

rapidement suivies de fortes dépréciations de la monnaie, de difficultés bancaires, de faillites d'entreprises et de pertes d'emplois, entraînant des interventions des pouvoirs publics destinées à contenir la crise, sous la forme notamment de plans de sauvetage, de financements d'urgence et de mesures anticycliques. C'est ainsi que les crises de la dette extérieure aboutissent souvent à des crises des finances publiques.

74. Les petits États insulaires en développement (PEID) constituent un groupe de pays en développement particulièrement exposés au risque de surendettement. Bon nombre d'entre eux ne disposent pas d'une économie très diversifiée, ont été exposés à des catastrophes naturelles et sont particulièrement vulnérables aux répercussions des changements climatiques mondiaux. En 2013, les ratios d'endettement des PEID s'établissaient en moyenne à 64,3 %, contre 34,4 % pour l'ensemble des pays en développement. Dans les Caraïbes, ces pourcentages sont encore plus élevés. Relevant de la catégorie des pays à revenu intermédiaire, de nombreux États de cette région n'ont pas accès au financement concessionnel. En 2014, les niveaux d'endettement public étaient en moyenne supérieurs à 70 % du PIB et le total de leurs paiements au titre du service de la dette équivalait en moyenne à 25 % des recettes publiques entre 2011 et 2014²⁹. Les ratios d'endettement élevés et les engagements au titre du service de la dette ont empêché ces économies de recourir à des politiques budgétaires anticycliques et de renforcer les filets de sécurité sociale, ce qui a entravé les progrès dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

75. L'Expert indépendant appuie donc les propositions visant d'une part à remédier à la charge de la dette insoutenable des PEID, notamment à travers des programmes d'adaptation aux changements climatiques, lesquels faciliteraient l'investissement dans des initiatives d'adaptation aux changements climatiques et dans les industries vertes; et d'autre part, à permettre à ces pays de faire preuve d'une plus grande résilience face aux catastrophes naturelles. Pour la région des Caraïbes, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes a proposé de puiser dans les fonds verts pour le climat afin de financer une dépréciation progressive de l'encours total de la dette multilatérale des PEID de cette région, détenu par diverses institutions multilatérales, ainsi que de leur dette bilatérale³⁰.

76. Au cours des dernières années, les pays en développement exportateurs de produits de base ont particulièrement été touchés par la chute soudaine des prix de ces produits. Les prix des principaux produits d'exportation des pays en développement – entre autres les produits agricoles et alimentaires, les minéraux, les métaux et les combustibles – ont considérablement diminué depuis 2011 (voir A/70/188). Dans l'ensemble, les prix des produits primaires ont perdu la moitié de

²⁹ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, « Proposal on debt and climate adaptation swaps, a strategy for growth and economic transformation of Caribbean economies », 12 avril 2016, p. 8. Disponible à l'adresse suivante : http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40253/LCCARL492_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

³⁰ Ibid., p.4

leur valeur entre 2011 et le début 2016. Il est difficile de prédire s'ils remonteront bientôt³¹.

77. En outre, les monnaies des pays en développement se sont dépréciées par rapport au dollar des États-Unis. Si cette dépréciation peut stimuler les exportations, elle se traduit par une augmentation de la charge de la dette extérieure, laquelle exige un remboursement en devises étrangères. Résoudre les problèmes d'endettement en s'appuyant sur une croissance induite par les exportations peut dans bien des cas ne pas s'avérer une stratégie viable et être voué à l'échec, en particulier en cas de faiblesse du cours des produits de base.

78. Par ailleurs, la tendance croissante à privilégier la dette intérieure et la dette hors bilan est très risquée. Alors que les marchés financiers d'un nombre toujours plus important de pays en développement sont arrivés à maturité, donnant lieu à l'émission de prêts à des emprunteurs nationaux dans la devise nationale, une telle dette, détenue principalement par les systèmes bancaires nationaux, peut devenir un élément de passif s'il est impossible de la rembourser. Elle expose alors les banques à des pertes importantes et le système bancaire s'effondre. Le choix politique prépondérant en Europe ou pendant la crise financière en Asie du Sud-Est à la fin des années 90 a consisté à renflouer les banques en procédant à des injections massives d'argent de créanciers extérieurs, ce qui a transformé la dette intérieure en une dette publique et extérieure. Le risque demeure en l'absence de mécanismes d'auto-assurance adéquats, ce qui contraint le secteur financier lui-même à supporter les coûts des banques en faillite³².

79. Une autre caractéristique principale des marchés obligataires nationaux en expansion tient en la présence massive d'investisseurs étrangers sur ces marchés, laquelle peut compliquer les restructurations des dettes : il n'est plus possible d'opérer une distinction claire entre la dette extérieure et la dette nationale, que ce soit sur le plan de leurs créanciers, de la devise dans laquelle elles sont libellées, ou des dispositifs de gouvernance juridique.

80. Enfin, les pouvoirs publics recourent de plus en plus aux partenariats entre secteur public et secteur privé afin de financer les infrastructures et d'autres projets généralement totalement subventionnés par des fonds publics. Pour les gouvernements, ce type de partenariat engendre traditionnellement un passif assimilable à une dette étant donné que des garanties sont souvent fournies aux investisseurs privés. Les partenariats public-privé permettent aux gouvernements de lancer d'autres projets sans que les coûts ne transparaissent dans le budget de l'exercice en cours. Étant portés hors bilan, ils peuvent également servir à reléguer les plafonds d'endettement réglementaires au second plan. En outre, ils ne semblent pas toujours plus rentables que les modes de prestation de services publics et d'infrastructure conventionnels. En conséquence, la dette de nombreux pays est davantage de nature quasi publique que les données officielles ne le suggèrent³³.

³¹ FMI, All Primary Commodity Index. L'indice s'établissait en 2011 à 192 points mais a enregistré une valeur historiquement basse de 86,4 points au cours du premier trimestre de 2016. Données disponibles à l'adresse suivante : imf.org/external/np/res/commod/Table1a.pdf. World.

³² Bodo Ellmers, « The evolving nature of developing country debt and solutions for change » (Bruxelles, Eurodad 2016).

³³ Ibid., p. 11 et María José Romero, « What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development » (Bruxelles, Eurodad, 2015).

81. Dans l'ensemble, le risque d'assister à une résurgence des crises d'endettement, susceptibles d'entraîner la perte de décennies en termes de développement et d'entraver la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, reste d'actualité.

D. Intégration des droits de l'homme dans les analyses de soutenabilité de la dette

82. Visant à favoriser des comportements plus responsables de la part des prêteurs et emprunteurs, les analyses de soutenabilité de la dette jouent un rôle primordial en tant qu'outil d'alerte rapide dans le cadre de la prévention des crises de la dette. Cependant, celles-ci s'appuient toujours essentiellement sur une définition très restreinte de la soutenabilité, qui porte principalement sur l'aptitude d'un pays à rembourser sa dette publique sans devoir recourir à un financement exceptionnel. Selon le FMI et la Banque mondiale, une dette peut être jugée tolérable s'il est possible d'en assurer le service et si elle ne risque pas d'entraîner une correction majeure de la balance des recettes et des dépenses³⁴.

83. Ainsi, tant que l'État sera en mesure de la servir, la dette pourra être considérée comme « tolérable », même si, pendant ce temps, une grande part de la population est en proie à la famine, n'a pas accès aux soins de santé publics de base, à de bonnes conditions de logement, à la gratuité de l'enseignement primaire ou à l'eau potable et à l'assainissement, ou encore même si cela prive l'État des ressources requises pour employer le nombre de fonctionnaires nécessaire au bon fonctionnement des institutions publiques, de la justice et à la défense de l'état de droit. Les moyens financiers dont un État a besoin pour protéger les droits de l'homme ou s'acquitter de ses principales obligations dans ce domaine ne sont pas pris en compte dans les analyses de soutenabilité de la dette. Il en résulte que des encours beaucoup plus élevés ou des hauts niveaux de paiement au titre du service de la dette sont parfois qualifiés de « tolérables » malgré l'incapacité de l'État concerné à s'acquitter, faute des moyens financiers requis, de ses principales obligations en matière de droits de l'homme.

84. Une définition plus complète de la soutenabilité de la dette tiendrait compte de la viabilité économique, sociale et environnementale. En d'autres termes, pour qu'une dette soit tolérable, son service ne doit pas être synonyme de sacrifices incompatibles avec le bien-être de la société, ne doit pas entraîner de violations des droits économiques et sociaux et ne peut faire obstacle à la réalisation des objectifs internationaux en matière de développement³⁵.

85. À la fin des années 80, au cours d'échanges concernant l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés, il avait déjà été proposé d'appliquer une telle définition globale de la soutenabilité de la dette dans le cadre de la présentation d'arguments en faveur d'une approche du « développement humain » ou de la « pauvreté »³⁶. En 2002, à l'occasion de la Conférence internationale sur le

³⁴ Voir, par exemple, FMI, « Modernizing the framework for fiscal policy and public debt sustainability analysis », p. 6. Consultable à l'adresse : imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf.

³⁵ CNUCED, « Sovereign debt workouts ».

³⁶ Voir, par exemple, Henry Northover, Karen Joyner et David Woodward, « A human development approach to debt relief for the world's poor », Catholic Agency for Overseas Development,

financement du développement, tenue à Monterrey (Mexique), les États Membres ont exprimé leur attachement à cette idée dans le paragraphe 49 du Consensus de Monterrey sur le financement du développement, qui dispose que « Les prochaines analyses de la situation de la dette doivent également tenir compte de l'effet de l'allégement de la dette sur les progrès accomplis par rapport aux objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire ».

86. En 2005, dans son rapport intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », Kofi Annan, alors Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, a proposé de redéfinir l'endettement tolérable comme étant « le niveau d'endettement qui permet à un pays d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement avec l'assurance que les ratios d'endettement n'auront pas augmenté en 2015 » (voir A/59/2005, par. 54).

87. Adoptés au mois de septembre 2015 par l'Assemblée générale dans sa résolution 69/319, les Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine disposent explicitement que la définition de la soutenabilité devrait inclure le respect des droits de l'homme. Par ailleurs, la cible 17.4 des objectifs de développement durable insiste sur la nécessité d'assurer « la viabilité à long terme de la dette », indiquant qu'il conviendrait de prendre en considération les avantages économiques à long terme qui découlent des investissements dans la sécurité sociale, l'éducation ou le système de santé publique. Assurer la viabilité à long terme de la dette compte parmi les objectifs, plus larges, du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et devrait également être considéré dans ce contexte. Le Programme 2030 vise à équilibrer les trois piliers du développement durable (économique, social et environnemental) et comprend la réalisation des droits de l'homme pour tous. Il serait donc opportun d'affiner les outils et méthodes d'analyse de soutenabilité de la dette afin de s'assurer qu'ils intègrent de manière plus globale les dimensions sociales et environnementales de la soutenabilité, en particulier les droits de l'homme.

88. Pour les pays à faible revenu et les pays ayant accès aux marchés, le FMI et la Banque mondiale s'appuient sur une méthode relativement complexe d'analyse de soutenabilité de la dette, qui a régulièrement été révisée et mise à jour afin d'en améliorer les prévisions mais qui n'est toujours pas parvenue à intégrer les dimensions sociale, environnementale et relative aux droits de l'homme de la soutenabilité³⁷. Les analyses actuellement menées par le FMI et la Banque mondiale visent à déterminer si le niveau d'endettement global d'un pays serait trop élevé pour que la dette puisse être remboursée à l'avenir, en appliquant un ensemble d'hypothèses parmi lesquelles les prévisions des courbes de croissance du budget et du PIB. Les nombreuses hypothèses pourraient conduire à des conclusions différentes en ce qui concerne le risque de surendettement des pays concernés.

septembre 1998; Réseau européen sur la dette et le développement, « Putting poverty reduction first: why a poverty approach to debt sustainability must be adopted », octobre 2001; et Coopération internationale pour le développement et la solidarité, « The new World Bank/IMF debt sustainability framework: a human development assessment », avril 2006.

³⁷ Voir la fiche d'information du FMI « The joint IMF-World Bank debt sustainability framework for low-income countries », 7 avril 2016. Consultable à l'adresse : imf.org/external/np/exr/facts/jdsf.htm; et FMI, « Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries », 9 mai 2013. Consultable à l'adresse : imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf

89. Officiellement, les prêts du FMI sont subordonnés à la restauration de la soutenabilité de la dette, ce qui peut désigner tant l'allègement de la dette par sa restructuration que la mise en œuvre de programmes d'ajustement, mais les modalités de ces prêts ont récemment été assouplies, entre autres pour pouvoir octroyer des prêts à des pays ployant sous une dette considérée comme insoutenable, comme la Grèce et l'Ukraine. Il est désormais possible de prêter aux États dont la dette a été « restructurée », ce qui signifie qu'il suffit de modifier les conditions de paiement de la dette existante même si le pays n'a plus accès au marché et même si la soutenabilité de sa dette est jugée « faiblement probable ». »³⁸.

90. Les analyses de soutenabilité de la dette permettent de déterminer le montant des prêts que le FMI peut octroyer à des pays en instabilité financière et des subventions et prêts concessionnels que la Banque mondiale peut accorder aux pays à faible revenu. Elles renseignent, en outre, les prêteurs bilatéraux et privés sur la capacité de remboursement d'un pays donné.

91. Si des institutions financières internationales ont entrepris d'analyser la contribution du financement ou de l'allègement de la dette à l'augmentation des dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté et aux objectifs du Millénaire pour le développement³⁹, elles n'ont toujours pas étudié de manière approfondie comment les analyses de soutenabilité de la dette devraient et pourraient intégrer dans leurs stratégies les questions relatives aux droits de l'homme ou les financements nécessaires afin d'atteindre les objectifs de développement adoptés au niveau international.

92. L'Expert indépendant estime que la dette ne peut être qualifiée de « tolérable » si les dimensions sociale et relative aux droits de l'homme de la soutenabilité ne sont pas prises en compte. Les estimations de la capacité de remboursement des États emprunteurs doivent déterminer si ceux-ci sont en mesure de satisfaire à leur devoir de protection des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux de leur population.

93. Même en s'appuyant uniquement sur des arguments économiques, il est possible de défendre une définition plus globale de la soutenabilité de la dette, tenant compte des droits de l'homme, puisqu'il est généralement admis que le bon fonctionnement des filets de sécurité sociale, de l'éducation et du système de prestations sanitaires est essentiel pour assurer la croissance économique et le développement à long terme. Les analyses actuelles de soutenabilité de la dette ne s'intéressent pas aux bénéfices pouvant découler de l'investissement dans le capital humain et social (comme les dépenses consacrées à l'éducation primaire et secondaire, au domaine de la santé et à la protection sociale), qui sont indispensables à une croissance soutenue à long terme. Ainsi, bien que les modalités actuelles d'analyse de soutenabilité de la dette puissent constituer un bon point de départ, il conviendrait de les renforcer en intégrant les effets sociaux et économiques⁴⁰.

³⁸ Voir FMI, « The Fund's lending framework and sovereign debt: further considerations », 9 avril 2015. Consultable à l'adresse : imf.org/external/np/pp/eng/2015/040915.pdf.

³⁹ FMI, « Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative » contient la dernière évaluation actualisée.

⁴⁰ Voir Isabel Ortiz *et al.*, *Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries* (Genève, OIT, 2015), p. 42.

94. Selon l'Expert indépendant, la version actuelle du cadre commun de soutenabilité de la dette pour les pays à faible revenu du FMI et de la Banque mondiale, présenté en 2005 et révisé en 2012, peut être améliorée. Il recommande donc d'examiner les questions suivantes :

a) Les évaluations de la soutenabilité de la dette devraient tenir compte de la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour garantir et protéger les droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux. Plutôt que de juger de la soutenabilité de la dette uniquement en fonction de la capacité de paiement de l'État concerné, il conviendrait également de déterminer si le niveau de la dette et le coût de son service pourraient empêcher l'exercice des droits, comme le prévoit le droit international des droits de l'homme;

b) Les évaluations de la soutenabilité de la dette devraient également tenir compte de la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour atteindre les objectifs de développement durable adoptés au niveau international, notamment l'objectif 10 portant sur la réduction des inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre. Il conviendrait tout particulièrement d'appliquer cette méthode dans le contexte de la restructuration de la dette et de son annulation, afin de veiller à ce que les ressources publiques nationales requises pour financer la concrétisation des objectifs du Millénaire pour le développement et garantir l'exercice des droits de l'homme soient mises de côté et ne puissent être utilisées pour financer le service de la dette. Suite à l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement, des organisations de la société civile et des organisations internationales avaient déjà commencé à élaborer des méthodologies pour ces évaluations de la soutenabilité de la dette⁴¹;

c) Il est nécessaire d'améliorer la fiabilité des prévisions et des tests de résistance. L'expérience révèle que les analyses de soutenabilité de la dette sont parfois peu fiables⁴² et qu'il arrive qu'elles s'appuient sur des prévisions de croissance économique qui ne sont pas toujours justes;

d) Enfin, il conviendrait d'examiner la possibilité que les évaluations de la soutenabilité de la dette soient menées par un organe indépendant de créanciers et de débiteurs. Le FMI et la Banque mondiale étant en effet tous deux d'importants prêteurs, ils ont des conflits d'intérêts. Ils peuvent avoir tendance à se montrer ouvertement optimistes concernant la dette des pays qui s'efforcent de mettre rapidement en œuvre leurs prescriptions de politique, et plus pessimistes envers les pays qui, à leur avis, ignorent leurs conseils.

IV. Conclusions et recommandations

95. L'Expert indépendant est d'avis que l'absence de modalités solides axées sur les droits de l'homme encadrant l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts responsables ainsi que la renégociation de dettes, qui pourraient apporter une solution adaptée et efficace au problème de la vulnérabilité de

⁴¹ Voir par exemple les documents publiés à ce sujet, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement. Consultables à l'adresse : undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg.html?q=debt.

⁴² Voir, par exemple, J. Schumacher et B. Weder di Mauro, « Diagnosing Greek debt sustainability: why is it so hard? » Brookings Papers on Economic Activity, septembre 2015.

nombreux pays face au surendettement, rend bien plus ambitieuse la mission dont la communauté internationale est chargée, à savoir la concrétisation des objectifs de développement durable.

96. Le coût élevé du service de la dette ne doit pas compromettre les progrès en matière d'éradication de la pauvreté, de la faim et des maladies évitables. Pourtant, le nombre de pays qui prévoient de réduire les dépenses publiques destinées à des secteurs intéressant les droits de l'homme, tels que les soins de santé publique et les systèmes de sécurité sociale et de retraite, a augmenté. Plus inquiétant encore, les prochaines vagues de politiques d'austérité ne se limiteront pas seulement aux pays hautement industrialisés. Dans plusieurs pays en développement, les obligations relatives au service de la dette réduisent une fois de plus la marge de manœuvre budgétaire nécessaire à la réalisation des normes internationales contraignantes relatives aux droits de l'homme et du droit au développement.

97. La chute des prix des produits de base, la dépréciation des monnaies des pays en développement par rapport au dollar et l'essor sans précédent des émissions d'obligations par les pays en développement ont aggravé le risque de surendettement. Si les emprunteurs et les prêteurs n'adoptent pas un comportement plus responsable, la flambée des intérêts sur les marchés financiers internationaux, l'augmentation des niveaux de la dette intérieure et les engagements hors bilan pourraient aisément provoquer une nouvelle vague de crises de la dette dans les pays en développement.

98. Si les mesures internationales d'allègement de la dette prises par le passé ont contribué à accroître les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté, elles ne sont pas parvenues à favoriser des progrès plus durables dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ou des objectifs internationaux en matière de développement. Malgré son ampleur, l'allègement de la dette n'a pas suffi à libérer les financements nécessaires pour permettre à ces pays d'accomplir davantage de progrès significatifs en matière de droits de l'homme. En plus de mobiliser davantage de ressources nationales, il reste primordial de disposer d'un cadre global d'allègement de la dette pour éviter qu'une dette insoutenable compromette les efforts et le soutien internationaux apportés aux fins de la concrétisation des objectifs de développement durable.

99. L'Expert indépendant recommande que les États, les organismes, institutions et entités des Nations Unies et les institutions financières internationales :

a) Mettent en place un registre de données relatives à la restructuration de la dette ainsi qu'un système d'établissement de rapports sur l'application des Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine. Ce dernier devrait avoir pour principal objectif de définir les bonnes pratiques et de renforcer l'apprentissage mutuel fondé sur l'expérience de différents processus de restructuration de la dette;

b) Veillent à ce que les mécanismes de surveillance de l'Organisation des Nations Unies suivent les dépenses publiques consacrées aux objectifs de développement durable et aux secteurs intéressant les droits économiques, sociaux et culturels dans tous les pays. Ces mécanismes devraient également mesurer les dépenses publiques dédiées au service de la dette publique. Cela supposera également d'améliorer la transparence des budgets publics afin que

les dépenses réalisées dans le cadre des objectifs de développement durable soient mieux indiquées et de manière plus régulière;

c) Appliquent les Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine, les Principes visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêt et la souscription d'emprunts souverains de la CNUCED et les Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, qui concilient créances et droits de l'homme (voir également A/70/275, par. 33 à 60);

d) Renforcent les compétences des superviseurs et des autorités nationales d'audit en matière de contrôle de l'adhésion aux principes relatifs à l'octroi de prêts et à la souscription d'emprunts responsables et d'application de sanctions en cas de prêts ou d'emprunts irresponsables, afin de garantir que les ressources disponibles soient consacrées à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels;

e) Accroissent la transparence des prêts et des emprunts publics grâce à des registres de la dette publique indiquant notamment les passifs éventuels tels que les prêts octroyés à des entreprises publiques et les garanties gouvernementales offertes aux partenariats public-privé;

f) Intègrent les obligations relatives aux droits de l'homme, y compris les normes de viabilité sociale et environnementale, dans les modalités officielles d'analyses de soutenabilité de la dette afin de veiller à ce que le service de la dette ne compromette pas l'exercice des droits de l'homme ni la réalisation des objectifs de développement durable.