



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2005/42
5 janvier 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Soixante et unième session
Point 10 de l'ordre du jour provisoire

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

**Effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur
la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier les droits
économiques, sociaux et culturels**

**Rapport présenté par M. Bernard Mudho, expert indépendant sur les effets
des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance
effective de tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques,
sociaux et culturels**

Résumé

Le présent rapport analytique annuel a été établi conformément à la résolution 2004/18 de la Commission des droits de l'homme, dans laquelle celle-ci a notamment prié l'expert indépendant d'élaborer des principes directeurs généraux auxquels les États et les institutions financières privées et publiques, nationales et internationales devront se conformer aux fins de la prise de décisions et de la mise en œuvre des programmes de remboursement de la dette et de réformes structurelles, notamment ceux qui sont liés à l'allégement de la dette extérieure, pour faire en sorte que le respect des engagements découlant de la dette extérieure ne compromette pas l'exécution des obligations concernant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, telles qu'elles sont énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Dans ce rapport, l'expert indépendant propose quelques éléments qui pourraient être pris en considération pour l'élaboration du projet de principes directeurs généraux, compte tenu des travaux antérieurs de la Commission et de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, ainsi que des avis et suggestions d'États membres et d'institutions financières internationales et régionales quant aux éléments de ces principes. Le rapport final sur ce sujet sera présenté à la Commission à sa soixante-deuxième session en 2006.

Comme il le fait chaque année dans son rapport analytique, l'expert indépendant présente également ses activités et les principaux faits nouveaux relatifs à la question de la viabilité de la dette et aux politiques d'ajustement structurel. Il souligne en particulier la nouvelle position de la Banque mondiale en matière de viabilité de la dette, préconisant des approches adaptées à chaque pays pour l'élaboration de stratégies d'emprunt extérieur appropriées. Il note aussi avec intérêt l'évolution récente des activités de prêt de la Banque qui est passée d'un mécanisme indifférencié de prêt à l'ajustement structurel à des instruments plus simples de prêt de soutien aux politiques de développement qui privilégient la prise en main par les pays.

Ces nouveautés ne seront évidemment pas sans conséquences pour l'élaboration des principes directeurs généraux demandés par la Commission. L'expert indépendant remercie la Banque mondiale et le FMI pour la coopération constante dont ils ont fait preuve et pour le dialogue franc et ouvert qu'il a eu dans le cadre de ses consultations annuelles avec ces institutions, et espère que ce dialogue et cette coopération se poursuivront. Il a aussi coopéré de manière constructive avec le Bureau du financement du développement, qui fait partie du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, à l'étude des moyens de contribuer au suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement.

Le rapport s'achève par des recommandations pour les prochaines étapes de l'élaboration des principes directeurs, et prévoit, entre autres, la possibilité d'organiser une consultation d'experts à laquelle les institutions financières internationales seraient conviées à participer. L'expert indépendant demande aussi son appui et ses conseils à la Commission, notamment pour aider à promouvoir de nouvelles idées sur le rôle et les responsabilités des créanciers privés et de nouvelles contributions au suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement, ainsi que pour faciliter ses consultations et échanges de vues avec les institutions et organes intergouvernementaux concernés, y compris les commissions compétentes de l'Assemblée générale. Il suggère également que la Commission étudie la possibilité d'actualiser

le mandat de l'expert indépendant compte tenu de l'évolution récente des politiques et des programmes des institutions financières internationales concernant la dette et l'ajustement structurel, et qu'elle conseille sur la façon de garantir la complémentarité des activités et d'éviter les doubles emplois avec un mandat analogue donné par la Sous-Commission.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 – 4	5
I. VIABILITÉ DE LA DETTE: ÉVOLUTION RÉCENTE	5 – 17	6
II. EXAMEN DES INITIATIVES PASSÉES INTÉRESSANT LE PROJET DE PRINCIPES DIRECTEURS GÉNÉRAUX	18 – 27	10
III. QUELQUES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION POUR L'ÉLABORATION DU PROJET DE PRINCIPES DIRECTEURS GÉNÉRAUX	28 – 52	13
A. Principes fondamentaux.....	30 – 37	13
B. Éléments de principes directeurs pour l'action à l'échelon national	38 – 43	15
C. Éléments de principes directeurs pour l'action à l'échelle internationale	44 – 52	17
IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	53 – 55	19

Introduction

1. L'expert indépendant a établi le présent rapport annuel conformément à la résolution 2004/18 de la Commission des droits de l'homme, dans laquelle celle-ci a prié l'expert indépendant «d'étudier plus avant, dans le rapport analytique qu'il [lui] présente tous les ans [...], les liens multiples avec le commerce et d'autres questions, notamment le VIH/sida, lorsqu'il [examinerait] les incidences des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure, et également de contribuer, selon qu'il [conviendrait], au processus chargé du suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement, afin de mettre en évidence la question des effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels». Dans la même résolution, la Commission a également prié l'expert indépendant, «dans l'accomplissement de son mandat, d'élaborer des principes directeurs généraux auxquels les États et les institutions financières privées et publiques, nationales et internationales, devront se conformer aux fins de la prise de décisions et de la mise en œuvre des programmes de remboursement de la dette et de réformes structurelles, notamment ceux qui sont liés à l'allègement de la dette extérieure, pour faire en sorte que le respect des engagements découlant de la dette extérieure ne compromette pas l'exécution des obligations concernant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux, telles qu'elles sont énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et de présenter à la Commission la version préliminaire d'un projet de principes directeurs, à sa soixante et unième session, et la version définitive à sa soixante-deuxième session».

2. Depuis son dernier rapport à la Commission, l'expert indépendant s'est rendu en mission au Kirghizistan du 7 au 15 juin 2004. Le rapport de cette mission est présenté comme additif au présent document (E/CN.4/2005/42/Add.1). L'expert indépendant tient à remercier le Gouvernement kirghize de son invitation et de sa coopération, ainsi que le Coordonnateur résident de l'ONU, l'équipe en poste dans le pays, les représentants du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale et les organisations non gouvernementales présentes au Kirghizistan, qui lui ont fourni des renseignements et des éclaircissements fort utiles.

3. Dans l'accomplissement de son mandat, l'expert indépendant a continué de dialoguer et d'échanger des vues avec les principales institutions financières internationales compétentes. À cette fin, il s'est rendu en mission à Washington pour des consultations avec la Banque mondiale et le FMI les 14 et 15 octobre 2004. Afin de contribuer au suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement, comme cela lui avait été demandé par la Commission dans sa résolution 2004/18, il a échangé régulièrement des idées avec le Bureau du financement du développement, qui relève du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU à New York, pour étudier les moyens d'apporter sa pierre. Dans le cadre de ces démarches, l'expert a demandé qu'on lui permette de prendre la parole à la Deuxième Commission de l'Assemblée générale, en octobre 2004, lors de l'examen du point de l'ordre du jour consacré au suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement. Cela ne s'est pas concrétisé du fait de l'absence de consensus à ce sujet au Bureau de la Deuxième Commission. L'expert indépendant espère néanmoins contribuer au suivi de la Conférence dans un cadre plus général, notamment lors des consultations multipartites que le Bureau du financement du développement doit organiser en 2005 sur des questions intéressant son mandat.

4. Dans la première partie de son rapport, l'expert indépendant examine les faits nouveaux qui concernent la viabilité de la dette et les politiques et programmes des institutions financières internationales dans ce domaine. Dans la deuxième partie, il passe en revue les travaux antérieurs de la Commission et de la Sous-Commission qui intéressent la question du projet de principes directeurs généraux. Dans la troisième partie, il suggère un cadre et divers éléments pour l'élaboration de ce projet. Le rapport s'achève par des recommandations générales, notamment quant à la démarche à suivre pour faciliter l'établissement de ces principes.

I. VIABILITÉ DE LA DETTE: ÉVOLUTION RÉCENTE

5. **Origine de la dette.** Les chocs pétroliers successifs, les taux d'intérêt élevés et la crise économique dans les pays industriels, ainsi que la faiblesse du cours des produits de base dans les années 70 et 80, sont les principaux facteurs qui ont contribué à l'accumulation de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Pour préserver l'équilibre de leur balance des paiements, ces pays ont augmenté leurs emprunts extérieurs de façon à compenser la détérioration des termes de l'échange alors que les cours des produits de base diminuaient fortement au début des années 80. Certains pays pauvres ont recouru de plus en plus à de nouveaux emprunts simplement pour assurer le service de leur dette, et les institutions financières internationales ont fixé des conditions imposant la réduction des dépenses publiques et l'adoption de programmes d'ajustement structurel pour réduire la dépendance envers les prêts extérieurs. Cela a déclenché un cercle vicieux: les fonds disponibles pour de nouveaux investissements sont devenus plus rares, la croissance économique s'est ralentie et, comme la dette devenait de moins en moins viable, les pays ont emprunté davantage pour assurer son service et ont réduit encore plus les dépenses. La mauvaise gestion et les carences de la gouvernance dans les pays bénéficiaires ont également joué un rôle dans l'accumulation de la dette, ainsi que les guerres civiles et les conflits, les catastrophes naturelles et les aléas météorologiques. Toutes ces raisons ont fait qu'une grande part de l'emprunt extérieur a été gaspillée, apportant peu d'avantages durables à ces pays du point de vue de la capacité de produire et de constituer des réserves de change.

6. **Ampleur de la dette extérieure.** La dette extérieure des pays en développement a continué d'augmenter. En 2003, la dette extérieure totale des pays en développement et des pays en transition s'est accrue d'environ 95 milliards de dollars, soit 4 % (A/59/219, par. 2). Fin 2002, elle atteignait 2,3 billions de dollars, contre 1,4 billion en 1990. La dette extérieure exprimée en pourcentage du revenu national brut (RNB) a augmenté de 34 à 39 % au cours de la même période. La dette extérieure des pays à faible revenu s'élevait à environ 523 milliards de dollars, dont 399 milliards de dollars pour la dette garantie non commerciale. Un quart de cette dette, soit 104 milliards de dollars, était dû à la Banque mondiale. La dette active des pays en développement (y compris les pays à revenu intermédiaire) est passée de 500 milliards de dollars en 1980 à 1 billion de dollars en 1985 pour atteindre environ 2 billions de dollars en 2000. Les 41 PPTE – pays parmi les plus pauvres de la planète – ont vu leur endettement total passer de 60 milliards de dollars en 1980 à 105 milliards de dollars en 1985, puis à 190 milliards de dollars en 1990, et le chiffre aurait atteint près de 200 milliards de dollars en 2000 en l'absence de mesures de réduction de la dette.

7. **Dispositions prises par les créanciers.** Parce que les problèmes de service de la dette des pays pauvres ont d'abord été considérés comme passagers par les créanciers, les mesures qui ont été adoptées ont également été circonstancielles. L'allègement de la dette a pris la forme d'un rééchelonnement des paiements, parfois à des conditions de faveur, parfois en association avec

de nouveaux prêts. Conscients de la nécessité de mettre en place un mécanisme perfectionné pour garantir une contribution égale de tous les créanciers bilatéraux des pays endettés, les pays créanciers ont fondé le Club de Paris afin de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement des pays débiteurs. Bien qu'étant parvenu depuis 1983 à des accords portant sur 80 pays débiteurs et une dette totale d'une valeur de 485 milliards de dollars, le Club de Paris reste un mécanisme rigoureusement informel, reposant entièrement sur le bon vouloir des pays créanciers qui en font partie. Se bornant à coordonner les initiatives de ses membres, il n'est donc ni devenu une institution officielle, ni parvenu à trouver des solutions durables aux difficultés de paiement des pays débiteurs pauvres.

8. ***L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés.*** Les rééchelonnements répétés du Club de Paris en faveur de nombreux pays débiteurs ont amené les prêteurs officiels à juger qu'une nouvelle approche était nécessaire pour remédier au problème de la dette des pays à faible revenu. Au milieu des années 90, il était devenu évident que la conjonction des mécanismes d'allègement de la dette existants, d'une nouvelle politique d'aide publique et de trains de mesures visant à réduire les besoins d'emprunt n'était toujours pas suffisante pour ramener la dette à un niveau soutenable. Lors de leur réunion annuelle conjointe tenue en octobre 1996, le FMI et la Banque mondiale ont lancé en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) une initiative commune visant à offrir une solution complète aux problèmes d'endettement de ces pays. L'objectif de l'Initiative PPTE, révisée et renforcée en 1999, est de permettre un allègement considérable, généralisé et rapide de la dette, en corrélation étroite avec la réduction de la pauvreté. Vingt-sept pays à faible revenu qui devaient environ 110 milliards de dollars ont été admis au bénéfice d'un allègement potentiel de plus de 54 milliards de dollars dans le cadre de l'Initiative.

9. ***État actuel de l'Initiative PPTE.*** Depuis septembre 2003, six pays (Éthiopie, Ghana, Guyana, Nicaragua, Niger et Sénégal) ont atteint les points d'achèvement fixés, ce qui portait à 14, fin juillet 2004, le nombre total de pays admis à recevoir irrévocablement l'ensemble des fonds d'allègement engagés au titre de l'Initiative PPTE renforcée. Treize pays se trouvent dans une phase intermédiaire entre le point de décision et le point d'achèvement car ils n'ont pas pleinement satisfait à diverses conditions prévues par l'Initiative, concernant notamment la stabilité macroéconomique, la réforme structurelle et l'achèvement de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Les fonds d'allègement promis à ce jour au titre de l'Initiative à ces 27 pays, qui sont soit au point d'achèvement, soit dans la phase intermédiaire, correspondent à une réduction des deux tiers de leur dette active totale.

10. ***Prorogation de la clause d'extinction.*** Onze pays n'ont pas encore atteint le point de décision. Pratiquement tous ont souffert de conflits et ont accumulé d'importants arriérés. L'Initiative a été assortie d'une clause d'extinction pour empêcher qu'elle ne devienne un mécanisme permanent et, de cette façon, pour réduire autant que possible le risque d'effets pervers et encourager l'adoption rapide de programmes de réforme. Cette clause prévoyait initialement que les pays concernés devaient adopter un programme d'ajustement et de réforme approuvé par le FMI et l'Association internationale du développement (IDA) avant la fin de 2004 pour pouvoir prétendre à une assistance au titre de l'Initiative. En raison de la complexité des problèmes auxquels ces pays doivent faire face, le FMI et la Banque mondiale ont estimé qu'ils n'avaient aucune chance de remplir les conditions nécessaires avant l'expiration de ce délai. Une prorogation de deux ans de la clause d'extinction – jusqu'à fin 2006 – a donc été approuvée par les conseils du FMI et de la Banque mondiale en octobre 2004. En revanche,

aucun nouveau pays ne pourra être admis au bénéfice de l'Initiative en dehors des 27 et des 11 qui figurent déjà sur la liste.

11. **Impact de l'Initiative PPTE.** En dépit des nombreuses difficultés auxquelles se heurtent les pays bénéficiaires, le FMI et la Banque mondiale indiquent que l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE a aidé ces pays à consacrer plus d'argent à la lutte contre la pauvreté¹. Il ressort pourtant de l'analyse des résultats des pays ayant atteint le point d'achèvement que pour la plupart d'entre eux le ratio valeur actualisée nette de la dette/exportations est sensiblement plus élevé que les prévisions initiales. Si des chocs exogènes peuvent avoir contribué à cet état de fait, cela montre que l'Initiative PPTE n'est pas la panacée pour résoudre la crise de l'endettement. Il s'agit d'un programme de réduction de la dette qui ne prétend pas offrir de solution complète au problème de la viabilité de la dette à long terme.

12. **Nouvelle approche du problème de la viabilité de la dette.** Comme l'expert indépendant l'indiquait dans son précédent rapport (E/CN.4/2004/47), l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE est considéré comme une condition nécessaire mais non suffisante pour permettre aux pays pauvres très endettés d'atteindre les objectifs de viabilité de la dette, de croissance durable et de réduction de la pauvreté. De plus, le problème reste entier pour les pays à revenu intermédiaire et les autres pays à faible revenu qui sont très endettés mais ne bénéficient pas de l'Initiative et ne pourront pas en bénéficier, faute de mécanismes de même nature pour garantir la viabilité de leur dette et coordonner l'action des créanciers. Forts de ce constat, le FMI et la Banque mondiale étudient actuellement la possibilité d'élaborer un cadre opérationnel pour assurer la viabilité de la dette des pays à faible revenu². La proposition à l'étude s'articule autour de deux grands axes: a) définition de plafonds indicatifs d'endettement extérieur pour chaque pays, en fonction de la qualité des politiques et des institutions du pays; et b) analyse et interprétation rigoureuses des indicateurs de la charge de la dette extérieure, effective et projetée, selon un scénario de référence et dans l'hypothèse de chocs plausibles. D'après la Banque mondiale et le FMI, ces deux éléments, associés à d'autres considérations propres à chaque pays, devraient aider à mettre au point une stratégie d'emprunt extérieur appropriée, le montant et les conditions du nouveau financement permettant d'atteindre plus facilement les objectifs de développement du Millénaire et contribuant à la viabilité de la dette et de son service. Le mécanisme proposé aurait d'importantes conséquences pour les donateurs, les créanciers et les emprunteurs. Il pourrait utilement s'inspirer des grandes considérations touchant les droits de l'homme qui président à l'élaboration des principes directeurs généraux dont la Commission a demandé l'établissement pour que le respect des engagements liés à la dette extérieure ne compromette pas celui des obligations concernant l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux.

13. **Objectifs de développement du Millénaire: octroi de ressources additionnelles.** Nombre de pays à faible revenu qui s'efforcent d'atteindre les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire ont du mal à maintenir leur dette extérieure à un niveau soutenable. Il apparaît de plus en plus évident que le financement de ces objectifs nécessitera un accroissement notable des courants de ressources en faveur des pays en développement. Une estimation prudente chiffre ce besoin à 100 milliards de dollars des États-Unis par an. Bien que la Conférence de Monterrey ait débouché sur des annonces de contribution d'environ 16 milliards de dollars pour les ressources supplémentaires d'ici à 2006, on est encore très loin d'un doublement de l'aide³. Ces ressources doivent être fournies à des conditions adéquates pour ne pas compromettre la viabilité de la dette de nombreux pays à faible revenu, en particulier les

PPTE. Pour l'essentiel, cela implique, notamment, qu'une plus grande partie de l'aide soit versée sous forme de dons, que davantage d'efforts soient faits tant par les bénéficiaires que par les donateurs pour accroître l'efficacité de l'aide, et que les prêts à des conditions de faveur soient rationalisés de façon à garantir la viabilité de la dette à long terme. L'expert indépendant entend contribuer au débat sur la viabilité de la dette et à la réalisation de l'objectif 8, notamment dans le cadre des mécanismes de suivi du Consensus de Monterrey. Il compte participer à au moins une des consultations multipartites que le Bureau du financement du développement doit organiser en 2005, ainsi qu'à d'autres manifestations et réunions sur ces questions et faire rapport à ce sujet à la Commission en 2006.

14. *Des prêts d'ajustement aux prêts de soutien aux politiques de développement.* S'agissant de la rationalisation des prêts à des conditions de faveur, l'évolution de l'approche de la Banque mondiale en matière de prêts à l'ajustement est un progrès qu'il faut saluer. En août 2004, la Banque a annoncé qu'elle remplacerait l'ancien mécanisme indifférencié de prêts à l'ajustement structurel par un nouveau mécanisme de prêts de soutien aux politiques de développement. Ce nouveau mécanisme, élaboré après deux années de consultations avec les Parties prenantes, vient consolider une large gamme d'instruments existants, notamment les prêts à l'ajustement sectoriel et les crédits d'aide à la réduction de la pauvreté.

15. Pour cette nouvelle politique, la Banque mondiale a tiré les enseignements de l'expérience des prêts à l'ajustement consentis au cours des années 80 et 90. Auparavant, ces prêts visaient principalement à remédier aux causes des difficultés économiques des pays bénéficiaires, ce qui avait parfois des répercussions néfastes à court terme sur le plan social. Dans bien des cas, la réduction des dépenses publiques était une condition nécessaire pour rétablir l'équilibre économique, mais des coupes disproportionnées ont été effectuées dans des domaines essentiels pour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels comme l'éducation, la santé et d'autres secteurs sociaux.

16. D'après la Banque mondiale, le principal but de sa nouvelle politique est d'aider les pays pauvres en devenant un partenaire de développement plus efficace et en faisant de ces prêts à l'appui de réformes un meilleur instrument pour soutenir leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté. Les nouvelles modalités de prêt insisteront donc sur l'importance de la maîtrise par les pays et ne prescriront pas de modèle unique pour les politiques nationales. Bon nombre des nouvelles opérations impliqueront des réformes structurelles à long terme consistant notamment à renforcer les politiques d'éducation et de santé, à améliorer le climat d'investissement du pays, ainsi qu'à remédier aux insuffisances en matière de gouvernement, de gestion des dépenses publiques et de responsabilité financière de l'État. Il s'agit de ne pas mettre en œuvre les réformes sans que les parties prenantes aient été dûment consultées, ou sans que les conséquences sociales et environnementales en aient été évaluées.

17. L'expert indépendant continuera de suivre la mise en place de cet important instrument de prêt, qui recouvre près du tiers des engagements de la Banque mondiale. Par l'analyse et par ses consultations avec la Banque, tant au siège de l'institution que dans les pays à l'occasion de ses futures missions, il étudiera en particulier si le nouvel instrument marque un net changement par rapport à l'ancien et, surtout, dans quelle mesure il est possible d'intégrer les considérations liées aux droits de l'homme dans le nouvel instrument en vue d'en tirer des enseignements pour l'élaboration des principes directeurs généraux demandés par la Commission. L'importante réorientation décrite plus haut ne constitue pas seulement un événement dans les relations

longues et difficiles entre la Banque, en tant que créancier, et les pays pauvres débiteurs. Elle témoigne aussi d'une évolution notable des notions de conditionnalité et d'ajustement structurel. En conséquence, l'expert indépendant suggère que, compte tenu de ce changement important et d'autres faits nouveaux, la Commission étudie l'opportunité de réactualiser son mandat et son titre, pour mieux tenir compte de la situation actuelle concernant les effets du poids de la dette extérieure et des politiques adoptées pour y faire face sur la capacité qu'ont les pays en développement d'assurer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels de leurs citoyens.

II. EXAMEN DES INITIATIVES PASSÉES INTÉRESSANT LE PROJET DE PRINCIPES DIRECTEURS GÉNÉRAUX

18. Avant de s'atteler à l'élaboration du projet de principes directeurs généraux, l'expert indépendant a jugé utile de faire le point et de tirer parti de l'abondante documentation relative aux travaux et débats antérieurs de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission sur la question.

19. La question de la dette extérieure et de l'ajustement structurel a été soulevée par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (devenue aujourd'hui la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme) en 1988, lorsqu'elle a nommé M. Danilo Türk Rapporteur spécial sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels afin d'étudier les problèmes, les politiques et les mesures novatrices liés à la promotion de ces droits et de leur respect. Dans son deuxième rapport d'activité, le Rapporteur spécial (E/CN.4/Sub.2/1991/17) s'est intéressé tout spécialement aux effets de l'ajustement structurel sur les droits économiques, sociaux et culturels et au rôle des institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le FMI, dans la réalisation de ces droits. Il a formulé des recommandations préliminaires et, entre autres, a souligné la nécessité d'élaborer des principes directeurs fondamentaux sur la question de l'ajustement structurel et des droits économiques, sociaux et culturels, principes qui auraient un double objectif: a) préciser les questions prioritaires en matière de droits de l'homme, pour jeter les bases d'un dialogue avec les institutions économiques et financières, et b) aider à l'élaboration de la politique des institutions financières internationales.

20. Dans le rapport final qu'il a présenté à la Sous-Commission (E/CN.4/Sub.2/1992/16), le Rapporteur spécial a recommandé l'examen des questions suivantes en vue de leur éventuelle inclusion dans les principes directeurs:

- «a) Les effets du processus d'ajustement sur la souveraineté nationale;
- b) La participation populaire à l'élaboration des programmes d'ajustement et le moyen le plus efficace de porter l'ensemble des mesures d'ajustement à l'attention publique avant leur mise en œuvre;
- c) La prise en compte de critères relatifs aux droits de l'homme dans toute évaluation du niveau de réalisation des programmes d'ajustement;
- d) La recherche de solutions viables de remplacement au processus d'ajustement;

- e) La relation entre les conditions associées à l'ajustement et les obligations internes en matière de droits de l'homme;
- f) Les dispositions précises à prendre pour protéger tous les groupes sociaux des effets négatifs de l'ajustement, afin d'étendre les mesures de protection existantes telles que les filets de sécurité dans le domaine social;
- g) Les moyens de remédier aux contradictions existant entre le processus d'ajustement et l'objectif reconnu des institutions qui encouragent l'ajustement;
- h) Les effets de la libéralisation des économies, du libre-échange et de l'internalisation de l'économie mondiale sur les droits de l'homme;
- i) Les moyens de garantir un effet positif et concret aux propos sur la protection des pauvres, à l'utilisation de filets de sécurité dans le domaine social et aux autres nouvelles dispositions tendant à compléter les mesures d'ajustement;
- j) Les moyens de remédier efficacement aux contradictions qui existent au niveau des orientations de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, dans l'intérêt réel de la promotion des droits économiques, sociaux et culturels.» (par. 64).

21. Cette proposition visant à élaborer un projet de principes directeurs fondamentaux a été approuvée par la Sous-Commission dans sa résolution 1992/29, aux termes de laquelle elle a prié le Secrétaire général «d'établir ces principes directeurs, qui pourraient servir de point de départ pour la poursuite du dialogue entre les organes de défense des droits de l'homme et les institutions financières internationales». Un premier ensemble de principes a été présenté à la Sous-Commission en 1995 (E/CN.4/Sub.2/1995/10). Il était fondé essentiellement sur des rapports et études présentés à la Commission des droits de l'homme et à la Sous-Commission, ainsi que sur les résultats des diverses conférences internationales, et tenait compte des résolutions et instruments internationaux pertinents. Ce projet contenait des éléments de caractère général et des éléments pour l'action nationale et internationale.

22. Ces principes directeurs préliminaires ont été examinés par le groupe de travail à composition non limitée créé par la Commission dans sa décision 1996/103 et chargé d'élaborer des principes directeurs en étroite coopération avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Le Groupe de travail s'est réuni du 3 au 7 mars 1997, mais n'a pas pu achever ses débats et a recommandé à la Commission de le convoquer de nouveau et de nommer un expert indépendant pour faciliter son travail (E/CN.4/1997/20, par. 25).

23. L'expert indépendant, M. Fantu Cheru, a été nommé en 1998 et a présenté trois rapports⁴, dont le premier contenait de nombreuses recommandations relatives à l'établissement des principes directeurs demandés par la Commission dans sa décision 1996/103. Tout en s'inspirant du cadre général présenté dans l'ensemble préliminaire de principes directeurs susmentionné, ces recommandations étaient axées davantage sur les aspects internationaux et comportaient des propositions controversées telles que «l'application de conditions liées au respect des droits de l'homme dans les futurs prêts» et la «création de mécanismes internationaux visant à récupérer les fonds détournés par des dirigeants corrompus». Le Groupe de travail n'a pas pu avoir de

délibérations sur le fond concernant ces recommandations ni donner son avis sur la poursuite des travaux à ce sujet.

24. Parallèlement, la Commission a aussi décidé, dans sa résolution 1998/24, de nommer un rapporteur spécial pour la question des effets de la dette extérieure sur l'exercice effectif des droits économiques, sociaux et culturels. Par la suite, elle a décidé de regrouper les deux mandats et d'instituer un mandat unique pour la question des effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, mandat que son titulaire actuel exerce depuis novembre 2001.

25. Ces dernières années, la Commission a également institué un certain nombre de mandats relatifs aux divers droits économiques, sociaux et culturels. Plusieurs titulaires ont examiné la question de la dette extérieure, notamment à propos de l'exercice du droit à l'éducation⁵, du droit à un logement convenable⁶ et du droit à l'alimentation⁷. Les organes conventionnels, en particulier le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, se penchent régulièrement sur la question des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure dans le cadre de l'examen des rapports des États parties. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également adopté des observations générales précisant la nature des obligations des États parties (obligations internationales et droits particuliers). Dans son Observation générale n° 2, il estime «urgent d'intensifier les efforts visant à protéger les droits économiques, sociaux et culturels les plus élémentaires. Les États parties au Pacte, ainsi que les institutions compétentes des Nations Unies, devraient donc veiller tout particulièrement à ce que des mesures de protection soient, dans toute la mesure possible, intégrées aux programmes et aux politiques destinés à encourager les ajustements. (...) De même, les mesures prises au niveau international pour faire face à la crise de la dette devraient tenir pleinement compte de la nécessité de protéger les droits économiques, sociaux et culturels, notamment dans le cadre de la coopération internationale. Dans un grand nombre de cas, d'importantes mesures d'allègement de la dette pourraient s'avérer nécessaires» (par. 9).

26. On voit donc qu'un grand nombre d'études et de travaux ont été menés ces dernières années dans le cadre de la Sous-Commission, des procédures spéciales de la Commission et des organes conventionnels. Les principes directeurs déjà étudiés portent principalement sur les politiques d'ajustement structurel, mais comme celui-ci et la dette extérieure sont étroitement liés, il est important d'en tenir compte pour élaborer les nouveaux principes directeurs généraux sur la dette. Au demeurant, les anciens principes devraient être largement réactualisés et débattus, compte tenu de l'évolution récente des politiques des institutions financières internationales dans le domaine de la dette et de l'ajustement structurel, comme cela a été souligné dans la première partie.

27. Pour l'élaboration des principes directeurs généraux, l'expert indépendant devra s'inspirer des travaux déjà menés par les mécanismes de l'ONU chargés des droits de l'homme et poursuivre ses consultations, avec les institutions financières internationales et d'autres experts. À ce sujet, l'expert indépendant note avec intérêt que la Sous-Commission, dans sa décision 2003/109, a demandé qu'un document de travail concernant les effets de la dette sur les droits de l'homme soit établi (E/CN.4/Sub.2/2004/27) et a décidé par la suite qu'un document de travail plus complet serait établi pour sa cinquante-septième session, en 2005. Étant donné la nature du sujet, la Commission pourrait suggérer des modalités et donner les directives qu'elle

jugera utiles, tant à l'expert indépendant qu'à la Sous-Commission, en vue d'éviter les doubles emplois et les travaux parallèles.

III. QUELQUES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION POUR L'ÉLABORATION DU PROJET DE PRINCIPES DIRECTEURS GÉNÉRAUX

28. En vue de proposer un cadre et des éléments pour le projet de principes directeurs généraux, l'expert indépendant a sollicité l'avis et les suggestions d'États Membres et d'institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale, le FMI et des banques de développement régionales. Il a reçu des réponses de l'Afrique du Sud, de Cuba, de la Fédération de Russie, du FMI et de la Banque asiatique de développement et les en remercie. Il aurait souhaité davantage de contributions des États Membres de façon à pouvoir rendre compte d'un éventail de points de vue et de préoccupations aussi large que possible.

29. Compte tenu des avis et des suggestions qu'il a reçus, ainsi que des travaux antérieurs de la Commission et de la Sous-Commissions, des dispositions de traités internationaux, de déclarations et de textes issus de conférences mondiales, l'expert indépendant estime que le projet de principes directeurs généraux pourrait porter notamment sur les grandes questions indiquées ci-après.

A. Principes fondamentaux

30. Comme de précédents instruments de ce type, le projet de principes directeurs généraux devrait rappeler quelques principes fondamentaux tirés de la Charte des Nations Unies, d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et de diverses déclarations adoptées par l'Assemblée générale, notamment la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social (1969), la Charte des droits et devoirs économiques des États (1974), et la Déclaration sur le droit au développement (1986). L'un des principes sur lesquels insistent ces textes est le droit à l'autodétermination et à l'égalité souveraine de tous les États. La Charte des droits et devoirs économiques des États dispose ce qui suit: «Les relations économiques, ainsi que les relations politiques et autres, entre États, doivent être réglées notamment par les principes suivants ... b) égalité souveraine de tous les États»; son article premier énonce: «Chaque État a le droit souverain et inaliénable de choisir son système économique, de même que ses systèmes politique, social et culturel, conformément à la volonté de son peuple, sans ingérence, pression ou menace extérieures d'aucune sorte.».

31. En outre, chaque État doit pouvoir choisir ses propres moyens et objectifs de développement, et ne doit pas être assujéti à certaines prescriptions pour sa politique ou ses réformes économiques. L'article 7 de la Charte proclame ce qui suit:

«Chaque État est responsable au premier chef de promouvoir le progrès économique, social et culturel de son peuple. À cette fin, chaque État a le droit et la responsabilité de choisir ses objectifs et ses moyens de développement, de mobiliser et d'utiliser intégralement ses ressources, d'opérer des réformes économiques et sociales progressives et d'assurer la pleine participation de son peuple aux processus et aux avantages du développement. Tous les États ont le devoir, individuellement et collectivement, de coopérer à éliminer les obstacles qui entravent cette mobilisation et cette utilisation.».

32. L'article 8 de la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social prévoit aussi que «chaque gouvernement a le rôle primordial et la responsabilité ultime d'assurer le progrès social et le bien-être de la population».

33. Il serait également bon que les principes directeurs généraux soulignent l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme – civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Aux termes du paragraphe 5 de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne: «La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant une égale valeur. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales.».

34. Les principes directeurs devraient s'inspirer de l'article 2 de la Déclaration sur le droit au développement et réaffirmer que «l'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement⁸».

35. Les principes directeurs devraient également rappeler et réaffirmer les engagements pertinents figurant dans les déclarations et les textes issus de réunions au sommet et de conférences mondiales récentes, notamment:

a) La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, qui a «lancé un appel à la communauté internationale pour qu'elle mette tout en œuvre afin d'alléger le fardeau de la dette extérieure des pays en développement de manière à compléter les efforts que déploient les gouvernements de ces pays pour réaliser pleinement les droits économiques, sociaux et culturels de leur population»;

b) La résolution exprimée dans la Déclaration du Millénaire d'«appréhender de façon globale et effective le problème de la dette des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, grâce à diverses mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme»;

c) Les engagements énoncés dans la Déclaration de Bruxelles adoptée à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (A/CONF.191/12): assurer le financement intégral et la mise en œuvre rapide et concrète de l'Initiative PPTE renforcée, qui est essentielle pour libérer des ressources budgétaires nationales en vue de réduire la pauvreté; mettre à profit les marges de manœuvre offertes par les critères d'application de l'Initiative pour alléger la dette des pays qui sortent de conflits; appliquer éventuellement un moratoire aux paiements au titre du service de la dette des pays les moins avancés qui ne sont pas considérés comme des PPTE, dans des situations exceptionnelles;

d) Les engagements énoncés dans le Consensus de Monterrey (A/CONF.198/11) en faveur d'un nouveau partenariat entre les pays développés et les pays en développement, tendant à appliquer des politiques rationnelles, à instaurer une bonne gouvernance à tous les niveaux et à assurer la primauté du droit; à mobiliser les ressources nationales, à attirer les flux internationaux, à promouvoir le commerce international en tant que moteur du développement, à intensifier la coopération financière et technique internationale pour le développement, le

financement viable de la dette et l'allégement de la dette extérieure; à renforcer la cohérence des systèmes monétaires, financiers et commerciaux internationaux.

36. Une considération importante sur laquelle la Commission des droits de l'homme a insisté dans sa résolution 2000/82 est que «l'exercice des droits fondamentaux de la population des pays débiteurs à l'alimentation, au logement, à l'habillement, à l'emploi, à l'éducation, aux services de santé et à un environnement salubre ne peut pas être subordonné à l'application de politiques d'ajustement structurel et de réformes économiques liées à la dette». Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a régulièrement souligné cet aspect dans plusieurs des observations générales qu'il a adoptées⁹. Dans son Observation générale n° 2 sur les mesures internationales d'assistance technique (art. 22 du Pacte), le Comité rappelle aux États parties au Pacte et aux institutions compétentes des Nations Unies qu'il faut intensifier les efforts visant à protéger les droits économiques, sociaux et culturels les plus élémentaires lorsque des programmes d'ajustement structurel sont appliqués, et que la protection des couches pauvres et vulnérables de la population doit devenir un objectif fondamental de l'ajustement économique. Les dépenses et les programmes sociaux de base, notamment en faveur des groupes sociaux pauvres et vulnérables, doivent être préservés des mesures d'austérité qui résultent de programmes d'ajustement structurel ou des impératifs du remboursement de la dette.

37. Dans la même Observation générale, le Comité a souligné que les mesures prises au niveau international pour faire face à la crise de la dette devraient tenir pleinement compte de la nécessité de protéger les droits économiques, sociaux et culturels, notamment dans le cadre de la coopération internationale. Dans un grand nombre de cas, d'importantes mesures d'allégement de la dette pourraient s'avérer nécessaires. Les nouveaux accords de prêt ne doivent pas diminuer la capacité institutionnelle et financière des pays endettés de répondre aux besoins sociaux de leur population ou de réagir efficacement aux catastrophes ou crises dont elle pourrait souffrir.

B. Éléments de principes directeurs pour l'action à l'échelon national

38. Il est généralement admis que la viabilité de la dette exige un niveau acceptable de croissance économique et de développement social durables. Les principes directeurs généraux pourraient donc réaffirmer, comme cela est énoncé dans le Consensus de Monterrey, qu'un «cadre national favorable est indispensable pour mobiliser les ressources nationales, accroître la productivité, réduire la fuite des capitaux, stimuler le secteur privé et attirer l'investissement étranger et l'aide internationale et les employer à bon escient» (par. 10).

39. Nombre de textes adoptés à l'issue de conférences internationales et de résolutions récentes de la Commission des droits de l'homme réaffirment qu'un bon gouvernement est la condition *sine qua non* d'un développement durable. Le Consensus de Monterrey déclare que «des politiques économiques rationnelles et des institutions démocratiques solides répondant aux besoins de la population et des infrastructures améliorées sont indispensables pour maintenir la croissance économique, réduire la pauvreté et créer des emplois. La liberté, la paix et la sécurité, la stabilité intérieure, le respect des droits de l'homme, y compris le droit au développement, et de l'état de droit, l'égalité entre les sexes, des politiques fondées sur l'économie de marché et la volonté générale de créer des sociétés justes et démocratiques sont également nécessaires et synergiques» (par. 11). Du point de vue des droits de l'homme, la Commission définit dans sa résolution 2000/64 comme étant les principaux attributs d'un bon gouvernement: la transparence, la responsabilité, l'obligation de rendre des comptes, la participation et la capacité de répondre

aux aspirations et aux besoins de la population. Les principes directeurs généraux pourraient tenir compte de ces éléments et indiquer plus précisément les mesures qu'il convient de prendre pour renforcer ces caractéristiques d'un bon gouvernement dans le contexte du remboursement et de la gestion de la dette.

40. Les droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux et l'égalité aux services sociaux de base doivent être garantis en droit et en fait, conformément aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme applicables en l'espèce. Le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit que chacun des États parties au Pacte «s'engagent à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives». Les principes directeurs pourraient indiquer des moyens possibles de faire en sorte que les pays utilisent «les ressources libérées par l'allègement de la dette, ainsi que d'autres sources de financement du développement, d'une façon qui tienne pleinement compte des intérêts des pauvres», comme le prévoit le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 (A/CONF.191/11, par. 87 i b)).

41. Le Consensus de Monterrey souligne que «des stratégies nationales détaillées pour suivre et gérer les engagements extérieurs, dans le cadre des conditions nationales de viabilité de la dette, y compris des politiques macroéconomiques saines et la gestion avisée des ressources publiques, sont un élément essentiel pour réduire les vulnérabilités nationales» (par. 47). Cela suppose également «des politiques et stratégies de développement autonomes» et, s'il y a lieu, l'élaboration de «documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), avec la pleine participation de tous les intéressés» (A/CONF.191/11, par. 87 i c)). Les principes directeurs généraux pourraient également souligner l'obligation qu'ont les États d'assurer «l'égalité des chances à tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à la répartition équitable du revenu» (E/CN.4/1997/20, annexe 1, par. 32).

42. La participation aux décisions et l'entière transparence de ce processus sont un autre élément essentiel pour l'action nationale. Comme le souligne le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 25, «l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît et protège le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques... La direction des affaires publiques ... est une notion vaste qui a trait à l'exercice du pouvoir politique. Elle comprend l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif» (par. 1 et 5). Les principes généraux pourraient insister sur le fait que, lors de la négociation ou de la conclusion d'accords d'allègement de la dette ou de nouveaux accords de prêt, ces accords doivent toujours être portés à la connaissance du public et formulés dans la transparence. Il faut aussi veiller à ce que des dispositions législatives et institutionnelles et des mécanismes de consultation soient en place pour garantir la participation effective de toutes les composantes de la société – et plus particulièrement des groupes les plus fragilisés ou défavorisés par les politiques de réforme structurelle – à la conception, l'application et l'évaluation des stratégies, politiques et programmes, ainsi qu'au suivi et au contrôle systématique à l'échelon national de leur mise en œuvre. La possibilité doit être donnée aux gens de présenter leur propre point de

vue avant que les décisions définitives soient prises, et les projets doivent pouvoir être modifiés en conséquence.

43. Avant de procéder à des changements en application d'accords ou de programmes de paiement de la dette, leurs effets sociaux doivent être étudiés et déterminés, en coopération et en consultation avec les travailleurs, et des mesures appropriées doivent être prises pour protéger ceux-ci contre le chômage, l'incompatibilité professionnelle et d'autres effets préjudiciables. Compte tenu de l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les principes directeurs généraux pourraient souligner la nécessité de garantir en droit et en fait l'existence d'institutions, de politiques et de programmes de sécurité et de protection sociales viables et universels.

C. Éléments de principes directeurs pour l'action à l'échelle internationale

44. La coopération et l'assistance internationales pour le développement et, partant, pour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels est une obligation qui incombe à tous les États, en vertu des Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, des principes confirmés du droit international et des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹⁰. Le partage des responsabilités entre les débiteurs et les créanciers pour la prévention et la résolution des situations d'endettement non viables est également un élément central du Consensus de Monterrey. Les principes directeurs pourraient offrir aux pays industrialisés et aux institutions internationales un cadre utile en matière de droits de l'homme pour contribuer à l'instauration d'un climat international favorable, en particulier par la transparence et la démocratisation de la prise des décisions dans les organes et institutions s'occupant du commerce, de la finance, de la politique monétaire, de la propriété intellectuelle et de l'aide au développement, et par une plus grande coopération internationale dans les domaines de l'aide, du financement et de l'investissement.

45. Étant donné cette obligation fondamentale, l'élaboration et l'adoption de principes directeurs constitueraient un bon moyen de garantir la responsabilité de tous les États et de toutes les institutions internationales participant à la coopération internationale. Sans ce mécanisme – qui établirait des critères et faciliterait la participation active de toutes les parties prenantes à l'évaluation des objectifs pour les flux de ressources, au suivi des dépenses d'allègement de la dette et à la collaboration concernant les programmes de prêt futurs –, les mesures d'allègement de la dette, y compris l'Initiative PPTE, continueront d'être d'un intérêt limité pour bon nombre de pays en développement. Le projet de principes directeurs généraux devrait préconiser l'élaboration d'un accord international permettant la création d'un mécanisme de restructuration de la dette – valable pour tous les types de dettes et tous les créanciers – et d'un mécanisme d'arbitrage international qui aurait compétence pour les dettes anciennes, y compris les lourdes dettes accumulées par des pays en développement.

46. En s'inspirant des pratiques existantes, les principes directeurs généraux pourraient proposer des exemples de la façon dont les pays riches et développés et les institutions financières internationales peuvent encourager des stratégies souples de coopération pour le développement, qui soient propices à la maîtrise des politiques de développement par les pays pauvres et évitent d'imposer des conditions strictes dans le cadre des accords de renégociation ou des initiatives d'allègement de la dette. À cet égard, s'il est encore trop tôt pour en mesurer pleinement les incidences et les avantages pour les pays en développement, les nouvelles

modalités de prêt adoptées récemment par la Banque mondiale pour remplacer ses instruments antérieurs de prêt à l'ajustement pourraient être examinées plus avant.

47. Les nouveaux principes directeurs généraux pourraient également inviter les pays développés et les institutions financières internationales à proposer davantage d'assistance sous forme de dons, de façon à ne pas compromettre la situation déjà précaire, du point de vue de la viabilité de leur dette, qui est celle de nombreux pays pauvres très endettés. Ces principes devraient expressément déconseiller la pratique selon laquelle les pays développés et les institutions financières internationales considèrent que les mesures convenues d'annulation ou d'allègement de la dette font partie de l'aide publique au développement. On pourrait aussi recommander, conformément à la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social, «l'assouplissement général des conditions de prêt aux pays en voie de développement par l'abaissement des taux d'intérêt et l'octroi de longs délais de grâce pour le remboursement», avec «l'assurance que ces prêts seront consentis sur la base de critères strictement socioéconomiques, à l'exclusion de toutes considérations d'ordre politique» (art. 23 a)).

48. Les principes directeurs pourraient également comprendre une disposition ou une recommandation tendant à coupler les accords de prêt, si nécessaire et sur demande, avec des services d'assistance technique pour aider les pays à renforcer leur capacité de gestion de la dette ainsi que la budgétisation. On pourrait recommander en outre que les principes et les considérations liés aux droits de l'homme soient intégrés dans le cycle global d'établissement des budgets nationaux, avec la participation des parties prenantes aux décisions et l'exercice d'un contrôle par le pouvoir législatif. Débiteurs et créanciers devraient être coresponsables du suivi des accords de prêt. À cet égard, le rôle d'institutions indépendantes dans le suivi de l'impact des dépenses publiques sur les droits de l'homme et notamment sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, pourrait être important.

49. Les principes directeurs pourraient également souligner que les institutions financières et commerciales internationales doivent procéder à des évaluations rigoureuses des systèmes financiers des pays développés, et étudier en particulier les répercussions possibles des politiques économiques adoptées par ces pays sur la situation économique des pays en développement.

50. Compte tenu de l'interdépendance entre le commerce, le développement et la dette extérieure des pays en développement, les principes directeurs devraient envisager des moyens de protéger les droits économiques, sociaux et culturels en vue d'améliorer l'accès des exportations des pays en développement, aux marchés des pays développés et de faciliter la diversification de ces exportations pour recourir à l'amélioration des termes de l'échange, essentiellement par le relèvement des prix des produits dont les pays en développement sont tributaires.

51. Afin de réduire la vulnérabilité aux crises financières et la probabilité de ces crises, les principes directeurs pourraient recommander d'accroître les ressources consacrées à l'atténuation des crises et de réduire les conditions attachées aux lignes de crédit consenties aux pays en développement, telles que la libéralisation complète de leurs mouvements de capitaux, l'augmentation de leurs taux d'intérêt, le flottement libre des taux de change et la réduction des dépenses sociales.

52. Enfin, les principes directeurs devraient encourager la Banque mondiale, le FMI et les banques et fonds de développement régionaux et sous-régionaux à intégrer systématiquement les normes et les principes des droits de l'homme dans leurs politiques, programmes et activités. Toute opération de prêt devrait obligatoirement s'accompagner d'une évaluation de l'impact social, comme le propose la Banque mondiale dans ses nouveaux instruments de prêt de soutien aux politiques de développement. On notera également que la Banque asiatique de développement a publié une stratégie de protection sociale en 2001¹¹. Les principes directeurs devraient inviter les institutions financières et commerciales internationales à informer périodiquement l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et la Commission des droits de l'homme des effets sociaux de leurs politiques sur le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels dans les pays en développement.

IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

53. Ayant examiné les initiatives antérieures, les dispositions d'instruments en vigueur et les engagements internationaux concernant la dette extérieure et l'ajustement structurel, et tenant compte des opinions préliminaires exprimées par certains États Membres et certaines institutions financières internationales et régionales, l'expert indépendant a tenté de regrouper quelques éléments possibles en vue de l'élaboration d'un projet complet de principes directeurs généraux. L'entreprise aurait manifestement beaucoup à gagner d'une participation plus large et de contributions plus nombreuses des intéressés – débiteurs et créanciers. Dans le présent rapport préliminaire, l'expert indépendant souhaite soumettre les recommandations générales suivantes, comprenant des propositions pour la prochaine étape de l'élaboration des principes directeurs généraux, et attend avec intérêt les réactions et les conseils de la Commission:

a) La Commission pourrait prendre note des faits nouveaux concernant la viabilité de la dette, de l'évolution de la politique et des programmes de la Banque mondiale pour ce qui est des prêts à l'ajustement structurel;

b) La Commission pourrait autoriser une consultation d'experts pour examiner le projet de principes directeurs généraux, et inviter les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le FMI, ainsi que les banques de développement régionales et les organismes des Nations Unies compétents à contribuer à cette consultation.

54. La Commission pourrait encourager l'expert indépendant:

a) À continuer de coopérer, conformément à son mandat, avec d'autres rapporteurs, des représentants, des experts, des membres de groupes de travail de la Commission et de la Sous-Commission et des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, afin d'élaborer un projet de principes directeurs généraux auxquels les États devraient se conformer pour la prise de décisions et la mise en œuvre de programmes de remboursement de la dette et de réforme structurelle, et afin d'examiner plus avant les effets de la charge de la dette extérieure et des politiques adoptées pour y faire face sur la capacité des gouvernements des pays en développement d'adopter des politiques et des programmes de nature à garantir la jouissance des droits

économiques, sociaux et culturels, ainsi que le rôle que les processus budgétaires nationaux peuvent jouer dans la réalisation progressive de ces droits;

b) Élaborer, en particulier, d'autres idées et éléments à inclure dans le projet de principes directeurs généraux concernant le rôle et les responsabilités des créanciers privés;

c) Étudier plus avant les liens multiples avec le commerce et d'autres questions, notamment le VIH/sida, lorsqu'il examinera les incidences des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels;

d) Continuer d'étudier les moyens de contribuer, selon qu'il conviendra, au suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement, afin d'attirer l'attention sur la question des conséquences des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure pour la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels.

55. Enfin, l'expert indépendant sollicite l'avis et les conseils de la Commission sur les aspects suivants:

a) Accroître au maximum la synergie et garantir la complémentarité des travaux sur la question de la dette extérieure et de l'ajustement structurel menés dans le cadre du mandat confié au Rapporteur spécial par la Commission et dans le cadre de la Sous-Commission, compte tenu du fait que celle-ci a demandé l'établissement d'un document de travail concernant les effets de la dette sur les droits de l'homme, qui est en cours d'élaboration;

b) Actualiser le mandat de l'expert indépendant et en modifier le titre de façon qu'il corresponde mieux à la situation actuelle pour ce qui est, notamment, des politiques d'ajustement structurel;

c) Harmoniser les modalités selon lesquelles les détenteurs de mandats au titre de procédures spéciales peuvent engager des consultations avec les institutions et organes intergouvernementaux concernés, notamment les commissions de l'Assemblée générale.

Notes

¹ International Monetary Fund and International Development Association, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation", 20 August 2004, p. 12.

² International Monetary Fund and International Development Association, "Debt Sustainability in Low-Income Countries - Proposals for an Operational Framework and Policy Implications", 3 February 2004; and "Debt Sustainability in Low-Income Countries: Further Considerations on an Operational Framework and Policy Implications", 10 September 2004.

³ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2003*, p. 11.

⁴ E/CN.4/1999/50, E/CN.4/2000/51 and E/CN.4/2001/56.

⁵ See, for example, E/CN.4/2000/6, paras. 14, 22 and 30-34; and E/CN.4/2001/52, paras. 51-54.

⁶ See, for example, E/CN.4/2002/59, para. 34 and E/CN.4/2003/5, para. 21.

⁷ E/CN.4/2003/54/Add.1, para. 53.

⁸ See also the policy guidelines of the open-ended working group (E/CN.4/1997/20, annex I, para. 6).

⁹ See in particular general comments No. 2, para. 9; No. 4 (The right to adequate housing), para. 19; No. 11 (Plans of action for primary education), para. 3; No. 12 (The right to adequate food), para. 41; No. 13 (The right to education), para. 60; No. 14 (The right to the highest attainable standard of health), para. 64; and No. 15 (The right to water), para. 60.

¹⁰ See general comments No. 3, para. 14 and No. 2.

¹¹ Available at http://www.adb.org/Documents/Policies/Social_Protection.
