



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/2006/46  
2 mars 2006

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Soixante deuxième-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**

**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\***

---

\* La soumission tardive du présent document s'explique par le souci d'y faire figurer des renseignements aussi à jour que possible.

## Résumé

Le présent rapport analytique annuel a été établi conformément à la résolution 2000/82 et, plus précisément, aux résolutions 2004/18 et 2005/19 de la Commission des droits de l'homme, dans lesquelles 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'allègement de la dette extérieure, pour faire en sorte que le respect des engagements découlant de cette dette 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 son rapport, l'expert indépendant examine l'évolution récente de l'initiative d'allègement de la dette du G-8 et ses conséquences éventuelles pour le plan-cadre de la viabilité de la dette appliqué actuellement par le FMI et la Banque mondiale. Il accueille avec satisfaction l'engagement politique d'annuler totalement les dettes multilatérales dues à ces institutions par les pays pauvres très endettés (PPTE) parvenus au point d'achèvement, en tant que première étape sur la voie d'un allègement plus poussé de la dette. La communauté internationale doit faire en sorte que ces initiatives d'allègement et d'autres initiatives apportent vraiment des ressources additionnelles et envisager de nouvelles mesures et initiatives visant à assurer une capacité d'endettement soutenable à long terme: accroissement du financement par des dons, annulation pure et simple d'autres dettes publiques multilatérales et bilatérales des PPTE et allègement de la dette sensiblement augmenté pour les autres pays en développement à revenu faible ou moyen.

L'expert indépendant souligne la nécessité d'explorer de nouveaux mécanismes permettant de traiter globalement les problèmes de la dette de ces pays. En particulier, il fait ressortir la nécessité de repenser d'urgence la méthode macroéconomique d'analyse de la viabilité de la dette et de la compléter par une analyse additionnelle faisant intervenir l'élément droits de l'homme, de ne pas compromettre la possibilité pour un pays d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et de prévoir un minimum d'obligations principales au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. À cette fin, l'expert suggère de créer un mécanisme d'examen collégial indépendant chargé de déterminer la situation d'endettement d'un pays ou de fournir un autre regard sur cette situation. Cet examen collégial servirait de mécanisme de responsabilisation, avec la participation d'institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme.

Ces considérations sont à la base de l'élaboration du projet de principes directeurs généraux, mais l'expert indépendant estime qu'il est nécessaire de proroger le délai prévu pour cette élaboration, par souci d'efficacité, étant donné notamment l'évolution intervenue au cours de l'année écoulée. À cet égard, il constate avec regret que les consultations d'experts entre toutes les parties prenantes recommandées par la Commission ne se sont pas concrétisées. Par conséquent, la prorogation du délai non seulement permettrait de mener des consultations utiles et constructives avec toutes les parties prenantes, des pays débiteurs comme des pays créanciers, mais aussi donnerait la possibilité de demander l'avis d'un bon nombre d'États Membres concernant la nécessité et la portée des principes directeurs.

Le rapport se conclut par les recommandations et propositions intérimaires suivantes sur la marche à suivre pour élaborer les directives: a) prendre acte avec satisfaction de l'engagement politique de la communauté internationale représenté, en particulier, par l'initiative du G-8, et prendre note de l'évolution récente en matière de viabilité de la dette; b) proroger d'une année le délai d'élaboration du projet de principes directeurs et demander des consultations d'experts; c) engager instamment les États, les organisations internationales, la société civile et les autres parties prenantes à présenter leurs idées et suggestions sur les éléments possibles à prendre en considération dans le projet de principes directeurs généraux; d) encourager le Haut-Commissariat aux droits de l'homme à poursuivre son travail sur la question des indicateurs et à coopérer avec le Programme des Nations Unies pour le développement, le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, la Banque mondiale et le FMI afin d'introduire le facteur droits de l'homme dans l'évaluation de la viabilité de la dette en fonction des objectifs du Millénaire pour le développement.

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction.....	1 – 9	5
I. VIABILITÉ DE LA DETTE: ÉVOLUTION RÉCENTE.....	10 – 18	7
II. AUTRES CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LE PROJET DE PRINCIPES DIRECTEURS GÉNÉRAUX .....	19 – 36	10
A. Repenser la notion de viabilité de la dette .....	21 – 25	10
B. Renforcer la cohérence systémique à l'échelle nationale et à l'échelle internationale.....	26 – 36	12
III. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....	37	15

## Introduction

1. L'expert indépendant présente son rapport annuel à la Commission conformément à la résolution 2000/82 par laquelle la Commission l'a prié de prêter spécialement attention: a) aux effets de la dette extérieure et des politiques adoptées pour y faire face sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, dans les pays en développement; b) aux mesures prises par les gouvernements, le secteur privé et les institutions financières internationales pour atténuer ces effets dans les pays en développement, en particulier dans les pays les plus pauvres et les plus endettés; c) aux faits nouveaux qui surviennent et aux mesures et initiatives prises par les institutions financières internationales, les organismes des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales, pour ce qui est des politiques d'ajustement structurel et des droits de l'homme. Par ses résolutions 2004/18 et 2005/19, la Commission a également prié l'expert indépendant, dans l'accomplissement de son mandat, d'élaborer des principes directeurs généraux auxquels les États et les institutions financières privées et publiques, nationales et internationales, 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 définitive d'un projet de principes directeurs à sa soixante-deuxième session.

2. Dans un additif à son rapport (E/CN.4/2006/46/Add.1), l'expert indépendant rend compte de la mission qu'il a effectuée au Mozambique du 27 au 29 juillet 2005 à l'invitation du Gouvernement. Cette mission s'inscrivait dans le cadre du mandat qu'il avait reçu d'étudier l'impact des politiques de la dette extérieure et des politiques de réforme économique ainsi que l'expérience acquise par les gouvernements et leurs initiatives, notamment celles des pays les plus gravement touchés, et de la communauté internationale pour résoudre les problèmes de dette; cette mission faisait suite à des missions analogues en Bolivie en 2002 (voir E/CN.4/2003/10, sect. II), en Ouganda en juin 2003 (voir E/CN.4/2004/47/Add.1) et au Kirghizistan en juin 2004 (voir E/CN.4/2005/42/Add.1). L'expert indépendant remercie toutes les parties qui sont intervenues dans sa mission, particulièrement le Gouvernement du Mozambique de son invitation et de sa coopération, ainsi que le bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies, qui lui a prêté son concours sur place pour l'accomplissement de sa tâche.

3. Dûment guidé par les termes de son mandat et les directives de la Commission, l'expert indépendant a continué à suivre avec intérêt, pour y contribuer, le processus de suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement afin de porter à l'attention de la Commission les problèmes qui relèvent de son mandat. Il exprime ses remerciements et sa satisfaction pour le concours qu'il a reçu du Bureau du financement du développement du Département des affaires économiques et sociales. L'invitation à participer aux consultations des parties prenantes sur la dette souveraine pour le développement durable, qui se sont tenues à Genève du 20 au 23 juin 2005, et que l'expert indépendant a jugées très utiles, est un exemple parmi d'autres de cette collaboration féconde.

4. L'expert indépendant remercie aussi le Gouvernement du Royaume-Uni et d'Irlande du Nord qui a répondu favorablement à sa demande d'information et d'entretien à Londres, le 27 juin 2005, avec les représentants du Trésor britannique et du Département du développement international, concernant l'initiative britannique d'allègement de la dette dans le cadre défini par le G-8 et le mécanisme de financement international proposé.

5. Comme il en était chargé par la résolution 2005/19 de la Commission et la décision 2005/260 du Conseil économique et social, l'expert indépendant a présenté pour la première fois un rapport à l'Assemblée générale (A/60/384) et il a eu le 28 octobre 2005 un dialogue avec les États membres à la troisième Commission. C'était une occasion opportune et bénéfique qui lui a permis de mettre en lumière la question des politiques d'aménagement économique et de la dette extérieure et leur incidence sur la jouissance effective de l'ensemble des droits de l'homme, peu de temps après le dialogue de haut niveau en réunion plénière de l'Assemblée générale au cours de laquelle celle-ci avait examiné l'état de la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies pour le Millénaire, et après la réunion annuelle des conseils de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

6. L'expert indépendant avait déjà ébauché dans son précédent rapport (E/CN.4/2005/42, sect. III) certains éléments fondamentaux du projet de principes directeurs généraux, mais il juge nécessaire: a) de recueillir auprès des États Membres d'autres avis et d'autres idées concernant le besoin et le contenu des principes directeurs envisagés; b) d'organiser une consultation d'experts pour demander l'avis de spécialistes des droits de l'homme et de spécialistes de l'économie et des finances, ainsi que de fonctionnaires nationaux chargés de gérer la dette. La Commission a approuvé cette idée et décidé de recommander l'organisation de cette consultation avant la mise au point de la version finale du projet de principes directeurs.

7. Par suite de contraintes imprévues, notamment d'ordre budgétaire, l'expert indépendant n'a pas pu avoir le bénéfice de la consultation d'experts demandée par la Commission. De plus, il a reçu jusqu'à présent très peu de réponses des États Membres à ses demandes d'observations et d'information. L'expert juge donc inopportun de présenter la version finale du projet de principes directeurs tant qu'il n'aura pas eu de consultation approfondie avec les États Membres et d'autres parties prenantes.

8. Par ailleurs, de nombreux faits nouveaux et propositions consécutifs à l'initiative du G-8 demandent à être examinés. Les initiatives récentes en matière d'allègement de la dette, ainsi que les résultats des mesures en faveur des PPTÉ examinés dans les rapports précédents de l'expert soulèvent des problèmes qui pourraient avoir des conséquences importantes pour l'élaboration du projet de principes directeurs généraux demandé par la Commission. Parmi ces faits nouveaux, on peut citer la notion de la viabilité de la dette, la question des conditionnalités additionnelles et le principe de la participation active des pays bénéficiaires.

9. Dans la première partie du présent rapport, l'expert indépendant passe en revue l'évolution récente en matière de viabilité de la dette, en particulier les initiatives en faveur d'un allègement. Dans la deuxième partie, il expose certains éléments à étudier plus à fond avant d'élaborer des principes directeurs généraux et la nécessité de repenser le concept de viabilité de la dette et d'intégrer le souci des droits de l'homme dans le cadre national et international gouvernant la gestion de la dette. Le rapport se conclut par des recommandations générales de mesures à prendre pour faciliter l'élaboration de la version définitive des principes directeurs.

## I. VIABILITÉ DE LA DETTE: ÉVOLUTION RÉCENTE

10. *Volume de la dette extérieure.* L'expert indépendant est préoccupé par la hausse persistante de la dette extérieure des pays en développement, bien que cette hausse se soit ralentie.

L'encours total de la dette de ces pays et des pays en transition s'élevait à près de 2,6 billions de dollars É.-U. à la fin de 2004. Cela représentait un accroissement d'environ 43 milliards de dollars, soit 1,7 %, c'est-à-dire moins que les 217,6 milliards, soit 9,3 %, de l'année précédente. On décèle un signe encourageant dans le fait que les pays d'Afrique au sud du Sahara ont vu l'encours de leur dette globale baisser de 5,6 % en 2004, contre une augmentation de 9,4 % en 2003, grâce en partie à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) (A/60/139, par. 4).

11. *Résultats de l'initiative PPTE.* En août 2005, le Burundi a atteint le point de décision, ce qui porte à 28 le nombre total des pays qui sont parvenus à ce point. Parmi ces derniers, 18 ont atteint le point d'achèvement, en avril 2005 pour les derniers: Honduras, Rwanda et Zambie. Pour les 10 pays qui se trouvent dans la période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement, l'initiative PPTE renforcée exige qu'ils atteignent le seuil de déclenchement du point d'achèvement flottant, notamment grâce à une bonne performance macroéconomique. Or, pour certains de ces pays, le maintien de la stabilité macroéconomique demeure un défi redoutable<sup>1</sup>.

12. *Impact de l'initiative PPTE.* Un allègement nominal de plus de 56 milliards de dollars É.-U. du service de la dette a été approuvé pour 28 pays qui ont atteint le point de décision, ce qui devrait réduire des deux tiers l'encours de leur dette et réduire d'un milliard de dollars par an leurs paiements au titre du service de la dette. D'après la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), cette réduction a permis aux pays parvenus au point de décision de consacrer à la lutte contre la pauvreté une somme près de quatre fois supérieure à celle qu'ils ont dépensée au titre du service de la dette en 2004<sup>2</sup>. Nonobstant ces progrès, il est de plus en plus admis que les pays pauvres très endettés, y compris ceux qui ont dépassé le point d'achèvement, sont en retard dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement<sup>3</sup>. Dans un rapport intitulé «Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous» (A/59/2005), le Secrétaire général de l'ONU a signalé la nécessité d'accorder des remises supplémentaires de dettes – annulation à 100 % pour les PPTE et réduction sensiblement plus forte pour les autres pays lourdement endettés – sans réduire le total des ressources disponibles pour les autres pays en développement et sans compromettre la viabilité financière à long terme des institutions financières internationales<sup>4</sup>.

13. *Sorties nettes de capitaux.* Cependant, malgré tous les efforts d'allègement de la dette et les demandes d'aide accrue, les sorties nettes de ressources des pays en développement ont persisté en 2004. Depuis 1997, ces pays connaissent une hémorragie de capitaux croissante au profit des pays développés. D'après les estimations, le solde de ces transferts à l'étranger a atteint 350 milliards de dollars É.-U. en 2004<sup>5</sup>. Si l'on compare ce chiffre avec l'estimation de 100 milliards de dollars par an nécessaires pour réaliser les objectifs du Millénaire et un seul milliard de dollars d'épargne annuelle sur le remboursement de la dette attendue de l'initiative PPTE, il ressort à l'évidence qu'il faudra trouver une solution plus radicale et plus énergique.

14. *Appels à l'annulation de la dette à 100 %*. Le rapport de la Commission économique pour l'Afrique demande l'annulation totale de la dette le plus rapidement possible pour les pays pauvres de l'Afrique subsaharienne. Il recommande que l'on amorce immédiatement des travaux en vue d'établir un accord transparent sur l'endettement applicable à tous les pays subsahariens à faible revenu, y compris ceux qui sont exclus des programmes actuels d'allègement. Il demande l'annulation jusqu'à 100 % de la dette active et du service de la dette, aussi bien pour les créances multilatérales que pour les créances bilatérales. Comme mesure d'urgence, il recommande la mise en place immédiate d'un financement permettant d'annuler intégralement le service de la dette multilatérale, lorsque c'est nécessaire pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement<sup>6</sup>. Le rapport du Projet objectifs du Millénaire préconise une intensification des mesures prises pour réaliser ces objectifs grâce à l'allègement de la dette, car de nombreux pays pauvres très endettés conservent une dette excessive envers les créanciers publics (par exemple les institutions de Bretton Woods), même après allègement<sup>7</sup>. Si l'on pouvait aligner le plan-cadre actuel de la viabilité de la dette sur les besoins financiers permettant d'atteindre les objectifs du Millénaire, cela permettrait d'accélérer de façon spectaculaire l'allègement de la dette de nombreux PPTE<sup>8</sup>.

15. *L'Initiative multilatérale d'allègement de la dette*. Dans ce climat de pression publique croissante pour une action plus favorable aux pays en développement, particulièrement en Afrique, les dirigeants du Groupe des Huit (G-8) ont pris une mesure encourageante à leur réunion de Gleneagles (Écosse) en juillet 2005: ils ont approuvé la proposition faite par leurs ministres des finances en juin 2005 d'accorder un allègement intégral de la dette pour les PPTE qui avaient atteint le point d'achèvement. Cette proposition, qui s'applique à 18 pays (Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sénégal et Zambie), prévoit l'annulation de la totalité de leur dette à l'égard du FMI, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement. Dans leur communiqué du 11 juin 2005, les ministres des finances du G-8 ont déclaré que des contributions additionnelles des donateurs seraient attribuées à tous les bénéficiaires des fonds de l'Association internationale de développement (IDA) et du Fonds africain de développement (FAfD), selon le système actuel d'affectation des fonds de ces organismes, fondé sur la performance économique. Ces mesures viendront étayer les efforts déployés par ces pays en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et garantir que l'aide soit fonction des résultats obtenus par les pays. Par ailleurs, les ministres des finances ont déclaré que la bonne gouvernance, la responsabilité et la transparence étaient des conditions à remplir absolument pour bénéficier de l'annulation de la dette, et ils se sont engagés à ce que ces conditions soient réaffirmées dans les futurs accords bilatéraux et multilatéraux d'aide aux pays intéressés.

16. Cependant, la proposition du G-8 était entachée d'emblée de plusieurs faiblesses et ambiguïtés, et beaucoup de détails concernant son application devaient encore être discutés et approuvés avant la réunion annuelle des conseils de la Banque mondiale et du FMI en septembre 2005. Tout d'abord, elle ne s'applique qu'à 18 pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE et fait l'impasse sur les nombreux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire qui ont du mal à s'acquitter du service de leur dette. Le fait qu'elle mette l'accent sur le point d'achèvement de l'initiative PPTE signifie également que seuls les pays ayant satisfait aux conditions fixées par le FMI, notamment celles concernant les réformes structurelles, seraient admis à en bénéficier, à l'exclusion de ceux qui parviennent difficilement à remplir des conditions aussi rigoureuses. Deuxièmement, elle ne porte que sur la dette à l'égard

du FMI, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement, et non à l'égard d'autres bailleurs de fonds tels que les banques multilatérales – la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et la Banque de développement des Caraïbes, notamment – et les créanciers privés. Troisièmement, on ne sait pas encore très bien si l'allègement de la dette prévu viendra s'ajouter aux ressources fournies aux pays concernés. Dans leur communiqué, les ministres des finances du G-8 ont déclaré qu'en ce qui concernait la dette à l'égard de l'IDA et du FAfD l'encours serait annulé à 100 % pour les pays bénéficiaires de l'initiative PPTE qui ont dépassé le point d'achèvement et s'acquittent comme ils le doivent de leurs obligations de remboursement, et son montant serait déduit du montant brut de l'APD fournie à ces pays. Les donateurs verseraient à l'IDA et au FAfD des contributions supplémentaires, calculées sur la base du partage convenu du fardeau de la dette, afin de compenser, au dollar près, le principal et les intérêts de la dette annulée. En substance, cela pourrait signifier que les pays concernés ne seront plus tenus de rembourser leur dette à l'égard de l'IDA et du FAfD mais qu'ils auront en revanche, à l'avenir, un accès plus restreint à des prêts ou à une assistance du même montant. Par ailleurs, les donateurs redistribueront leurs fonds entre tous les pays exclusivement IDA – autrement dit une partie seulement des pays qui ont bénéficié de l'annulation de la dette – en fonction des résultats de leurs politiques. Enfin, la proposition du G-8 ne porte que sur les trois années à venir, qui coïncident avec la fin de la période de reconstitution des fonds de l'IDA (14 ans) et celle de la période de reconstitution des fonds du FAfD (10 ans), qui tombent respectivement les 30 juin 2008 et 31 juillet 2007. À plus long terme, il n'est question, dans le communiqué, que d'un vague engagement de verser des contributions supplémentaires pour reconstituer périodiquement les fonds de l'IDA et du FAfD pendant le reste de la durée des prêts<sup>9</sup>.

17. En septembre 2005, le Comité du développement de la Banque mondiale et du FMI a approuvé la proposition du G-8 à la réunion annuelle des deux institutions. La proposition a été baptisée par la suite Initiative d'allègement de la dette multilatérale (MDRI), tandis que les trois institutions – IDA, FMI et BAD – continuaient à en étudier les modalités d'application dans leur cadre institutionnel respectif. En effet, si la MDRI est commune aux trois institutions, la décision d'accorder un allègement de la dette incombe en définitive à chacune des institutions, et la manière de concevoir la portée de la proposition et sa mise en œuvre peut être différente de l'une à l'autre. Ainsi, le FMI a annoncé que la mise en œuvre de la MDRI devrait intervenir au début de 2006, mais le cadre juridique de cette mise en œuvre ne deviendra effectif qu'à réception du consentement des 43 pays qui contribuent au compte de bonification de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance. La date effective de mise en œuvre pour un membre donné sera déterminée au cas par cas. Pour l'IDA, on s'attend que ce sera d'ici au 1<sup>er</sup> juillet 2006, après décision du Conseil des gouverneurs de l'IDA et sous réserve d'obtention du financement prévu de la part des donateurs.

18. L'initiative d'allègement de la dette du G-8 est assurément un progrès appréciable. Chose non négligeable, elle témoigne d'une volonté politique plus ferme d'aller dans le sens de l'annulation pure et simple de la dette des PPTE en fonction des résultats qu'ils ont obtenus dans la réalisation des objectifs du Millénaire. Toutefois, comme on l'a vu précédemment, la MDRI ne représente pas vraiment une annulation à 100 % en ce sens qu'elle est limitée à trois institutions financières internationales, à l'exclusion d'autres créanciers importants comme la Banque interaméricaine de développement. En outre, il s'agit de faire en sorte qu'elle permette véritablement de dégager des ressources additionnelles et d'éviter que les avantages de l'allègement de la dette ne soient tout simplement compensés par une baisse de l'aide publique

au développement future. Enfin, il reste à savoir si la Banque mondiale et le FMI, dans leurs cadres actuels, traiteront la question de la bonne gouvernance et de la transparence comme des conditions additionnelles imposées par le G-8.

## **II. AUTRES CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LE PROJET DE PRINCIPES DIRECTEURS GÉNÉRAUX**

19. L'objectif déclaré du projet de principes directeurs généraux, d'après la Commission, est de donner des indications générales aux États, ainsi qu'aux institutions financières privées et publiques, nationales et internationales, pour la prise des décisions relatives au remboursement de la dette et aux modalités de ce remboursement, et de faire en sorte que le respect des engagements découlant de la dette extérieure n'aille pas compromettre les obligations de réalisation des droits fondamentaux économiques, sociaux et culturels prévus dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. À cette fin, il faudra essentiellement:

- a) déterminer le niveau «tolérable» de la dette extérieure d'un pays;
- b) estimer de façon indépendante ce qui constitue un besoin essentiel, afin de remplir les obligations minimales incombant à un État en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme;
- c) élaborer des processus conformes aux principes afférents aux droits de l'homme, avec possibilité de mesures correctives et de recours.

20. Ces principes pourraient être considérés comme constituant un cadre logique et solide, mais la tâche n'est pas aussi simple qu'il y paraît et ne va pas sans présenter des difficultés théoriques et opérationnelles. Premièrement, les économistes s'accordent à reconnaître qu'il n'y a pas de réponse univoque ou unique à la question de savoir quel est le degré d'endettement tolérable d'un pays. Deuxièmement, les organismes internationaux de défense des droits de l'homme sont encore loin d'avoir élaboré des indicateurs appropriés et des méthodes qui permettent de mesurer le coût de la réalisation des droits de l'homme en termes monétaires, à supposer que cela entre dans le calcul du remboursement de la dette. Troisièmement, même dans le cas où la dette serait complètement annulée, la proposition ne prévoit pas de fournir aux pays en développement toutes les ressources et les conditions qui leur permettraient d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, et encore moins de garantir la pleine jouissance de tous les droits de l'homme. Il faudrait donc non seulement alléger la dette mais aussi augmenter sensiblement l'aide publique au développement (APD), et il faudrait aussi rendre les pays bénéficiaires mieux à même d'absorber l'aide qui leur est fournie et de l'utiliser efficacement dans l'intérêt de leur population. De plus, le succès de la réforme très attendue du système commercial international, dans le cadre du Cycle du développement de Doha, demeure incertain. Nonobstant ces aléas, des conditions impératives justifient que l'on tienne compte des droits de l'homme lorsqu'il s'agit: a) de déterminer le degré d'endettement tolérable d'un pays; b) de régler les questions relatives aux moyens de gérer les dettes souveraines, y compris les questions de la maîtrise de ces moyens par les pays et des conditionnalités additionnelles.

### **A. Repenser la notion de viabilité de la dette**

21. Lorsqu'il s'agit de déterminer les pays qui peuvent prétendre à un allègement de la dette et dans quelle mesure ils y auront droit, il est indispensable d'analyser la viabilité de la dette. La méthode macroéconomique employée par les institutions financières internationales pour déterminer le degré de viabilité, fondée sur le rapport dette-exportations, est largement critiquée pour son caractère arbitraire et parce qu'elle ne tient pas compte de la pauvreté et de la

dimension sociale de l'action à mener dans les PPTE et les autres pays endettés pour atteindre leurs objectifs du Millénaire pour le développement, et à plus forte raison pour réaliser le plein exercice de tous les droits de l'homme. Des secteurs de la société civile ont particulièrement exprimé la crainte que ces critères de viabilité de la dette appliqués par les institutions financières internationales ne servent en réalité à garantir le remboursement de la dette au lieu de fournir un moyen de s'affranchir durablement des problèmes d'endettement. Des économistes tels que Jeffrey Sachs ont fait valoir que le ratio VAN (valeur actuelle nette) de la dette aux exportations ne permet pas vraiment de mesurer le degré d'endettement tolérable parce qu'il peut indiquer à quel moment un pays devient insolvable mais ne peut en dire beaucoup plus étant donné que la viabilité n'est pas simplement l'inverse de la non-viabilité. Par sa résolution 59/223, l'Assemblée générale des Nations Unies a souligné que la viabilité de la dette dépend de la convergence de nombreux facteurs aux niveaux international et national et elle a insisté sur la nécessité de ne pas retenir un indicateur unique pour porter des jugements définitifs à son sujet.

22. En adoptant le Consensus de Monterrey en 2002, les États qui ont participé à la Conférence internationale sur le financement du développement sont convenus que les prochaines analyses de la situation de la dette devraient tenir compte de l'effet de l'allègement sur les progrès accomplis par rapport aux objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire et que des efforts continus étaient nécessaires pour ramener la dette des PPTE à des niveaux acceptables. Cela exigerait que les considérations de service de la dette ne négligent pas la nécessité de financer la réalisation des objectifs. Or, le rapport du Projet objectifs du Millénaire a fortement critiqué le fait que l'allègement de la dette n'est pas aligné sur lesdits objectifs et que de nombreux pays pauvres très endettés conservent, même après allègement, une dette excessive à l'égard de créanciers publics (comme les institutions de Bretton Woods), tandis que de nombreux pays à revenu moyen (non PPTE) dans une situation semblable voient leur dette à peine ou pas du tout allégée<sup>10</sup>.

23. Suivant la recommandation du rapport du Projet objectifs du Millénaire, le Secrétaire général a proposé, dans un rapport intitulé «Dans une liberté plus grande», 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»<sup>11</sup>. Dans son Document final, le Sommet mondial de 2005 a fait sienne cette proposition et souligné que la viabilité de la dette est importante pour la réalisation des objectifs nationaux de développement, dont les objectifs du Millénaire pour le développement, et il est conscient que l'allègement de la dette peut faire beaucoup pour libérer des ressources qui pourront être affectées à des activités concourant à l'élimination de la pauvreté, à une croissance économique soutenue et au développement durable. Le Sommet a souligné qu'il faudrait envisager de prendre des mesures et des initiatives supplémentaires visant à assurer la viabilité à long terme de la dette moyennant un accroissement du financement sous forme de dons, et l'annulation de l'intégralité de la dette publique multilatérale et bilatérale des pays pauvres très endettés et, selon qu'il sera jugé nécessaire au cas par cas, d'envisager de réduire sensiblement ou de restructurer la dette des pays à revenu faible ou intermédiaire qui ne bénéficient pas de l'initiative PPTE, et de rechercher des formules qui permettraient de gérer tous les aspects des problèmes d'endettement de ces pays<sup>12</sup>.

24. Certains estiment même que le plan-cadre du FMI/Banque mondiale pour la viabilité de la dette des PPTE est aujourd'hui dépassé étant donné l'initiative du G-8, devenue la MDRI<sup>13</sup>. Compte tenu des seuils prévus par l'initiative PPTE, la pleine application de la proposition

d'allègement de la dette faite par le G-8 aboutira à appliquer aux pays bénéficiaires des seuils qui ne leur permettront plus de bénéficier des fonds de l'Association internationale de développement. Ces pays risquent donc d'entrer dans un nouveau cycle d'emprunts et d'accumulation de dettes si l'on ne parvient pas à continuer de leur garantir l'accès à une aide financière qui s'ajoute à l'allègement de la dette. À cet égard, il faut se féliciter de la décision prise par le G-8 à Gleneagles de faire plus que doubler l'aide à l'Afrique d'ici à 2010, de même que des progrès réalisés concernant des propositions prévoyant d'autres formes novatrices de financement du développement telles que le mécanisme de financement international. Cependant, certains pays en développement auront encore besoin de prêts à des conditions de faveur et d'autres prêts pour financer la satisfaction de tous leurs besoins de développement, et leur possibilité d'accès à ces moyens de financement restera fonction en grande partie de projections macroéconomiques, qui ne donnent parfois qu'une idée imparfaite du degré d'endettement tolérable d'un pays.

25. Il est donc nécessaire d'explorer des idées et des méthodes différentes de la présente formule d'analyse de la viabilité de la dette. Il faut réviser le cadre actuel en s'appuyant sur le principe de la protection des besoins essentiels d'un pays, de manière à ne pas compromettre l'exécution des obligations afférentes aux droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux prévus dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Dans le même temps, il faut bien admettre que les spécialistes des droits de l'homme sont encore loin d'avoir élaboré des indicateurs et une méthodologie permettant de mesurer quantitativement les critères fondamentaux de la réalisation des droits de l'homme à examiner dans un cadre futur applicable à la viabilité de la dette. Faute d'indicateurs appropriés, il pourrait être utile d'employer comme substitut les besoins de financement à satisfaire pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et des objectifs connexes, car ces objectifs peuvent être considérés comme des critères importants et, envisagés dans le cadre de la Déclaration du Millénaire, comme représentant des engagements internationaux en faveur de la réalisation intégrale des droits de l'homme. À ce sujet, l'expert indépendant relève avec intérêt l'initiative du Programme des Nations Unies pour le développement qui offre aux gouvernements intéressés des conseils et une assistance et leur propose d'entreprendre en commun une analyse de la viabilité de leur dette sur la base des objectifs.

### **B. Renforcer la cohérence systémique à l'échelle nationale et à l'échelle internationale**

26. Dans ses précédents rapports à la Commission et à l'Assemblée générale, l'expert indépendant a déjà souligné que des principes relatifs aux droits de l'homme tels que l'indivisibilité, la non-discrimination, l'égalité, la participation et la responsabilité pourraient servir de fondement à l'action visant à améliorer la cohérence des politiques et de l'aide internationale en faveur des pays en développement endettés. En matière d'endettement, une approche de la coopération internationale fondée sur les droits de l'homme requiert de tous les pays et institutions qu'ils contribuent à la création d'un climat national et international favorable: à l'échelon national, en assurant la bonne gouvernance et le respect de la légalité, à l'échelon international, en assurant la transparence et la démocratisation de la prise de décisions dans les organismes et institutions s'occupant des questions ayant trait au commerce, aux finances, aux politiques monétaires, à la propriété intellectuelle et à l'aide au développement, et en renforçant la coopération internationale dans le domaine de l'assistance, du financement et des investissements.

27. Comme pour le développement, c'est aux États qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer à leurs citoyens la jouissance des droits de l'homme. La création de conditions nationales favorables grâce à l'adoption de politiques économiques appropriées et à une gestion rationnelle de la dette extérieure constitue un aspect essentiel des obligations de l'État. Depuis quelques années, on constate une mutation croissante de la coopération au service du développement en faveur d'une plus grande autonomisation des pays, selon l'idée fondamentale que si le gouvernement et la population ont la maîtrise de l'aménagement des politiques, au lieu qu'il leur soit imposé de l'extérieur, cet aménagement a davantage de chances de succès. Ces considérations vont dans le sens de la Déclaration sur le droit au développement annexée à la résolution 41/128 de l'Assemblée générale datée du 4 décembre 1986, qui réaffirmait que «l'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement» et que «les États ont le droit et le devoir de formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, fondée sur leur participation active, libre et utile au développement et à la répartition équitable des avantages qui en résultent». Ces considérations sont aussi conformes à la Charte des droits et devoirs économiques des États, énoncée dans la résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale datée du 12 décembre 1974, et qui dispose que «les relations économiques, ainsi que les relations politiques et autres, entre États, doivent être réglées notamment par les principes suivants... b) l'égalité souveraine de tous les États» et, à l'article premier, que «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 extérieure d'aucune sorte».

28. Le concept de maîtrise nationale n'est donc pas une nouveauté dans le domaine des droits de l'homme, mais il n'a occupé qu'une place secondaire dans les débats sur la dette jusqu'à ce que les pressions publiques en faveur de la réforme des conditionnalités liées aux programmes d'ajustement de structure se soient accentuées. Il y a bientôt 10 ans, l'initiative SAPRI (examen participatif de l'ajustement structurel), lancée en commun par la Banque mondiale et un réseau d'ONG en 1997, soulignait, entre autres choses, la nécessité impérieuse pour un pays d'avoir la «maîtrise» de ses programmes d'ajustement pour en assurer le succès et elle soulignait aussi la nécessité de fournir des garanties suffisantes pour les plus vulnérables, de maintenir les dépenses sociales et l'accès aux soins de santé et à l'éducation.

29. On constate depuis quelques années des signes encourageants d'évolution dans ce sens. C'est le cas de l'Ouganda, un des premiers pays à avoir bénéficié des initiatives PPTE; un vaste processus de consultation nationale a abouti à l'élaboration de sa propre stratégie globale de lutte contre la pauvreté et à la réorientation de sa politique qui s'est détournée de l'ajustement de structure au profit d'une politique participative, pilotée par le pays lui-même, dans l'intérêt des pauvres. À cette fin, le Gouvernement ougandais a créé le Fonds d'action contre la pauvreté pour affecter le produit de l'aide aux PPTE à la protection des dépenses sociales. Plus récemment, la Banque mondiale a révisé sa politique de prêt à l'ajustement structurel pour adopter des instruments plus simples de prêts de soutien aux politiques de développement qui privilégient la prise en main par les pays.

30. Dans le même temps, il convient de réfléchir plus à fond à l'étendue réelle de la maîtrise par les pays de leurs programmes de gestion de la dette et de réforme économique – notions qui peuvent être comprises et interprétées de façons différentes selon les protagonistes – et de

réfléchir aussi aux problèmes de politique générale, de capacité et d'institutions en vue d'assurer la responsabilisation des pays dans le processus global de développement et dans le contexte plus particulier de la gestion de la dette. Pour beaucoup de PPTE, la charge de la conditionnalité est telle qu'ils n'ont pas la maîtrise réelle de leurs ajustements. Lorsque la proposition du G-8 a été annoncée, le Président du Guyana «a accueilli avec une satisfaction mitigée» la nouvelle formule proposée, rappelant que dans le passé son pays avait souffert des «conditions imposées de façon à beaucoup d'égards arbitraire» par les institutions financières internationales<sup>14</sup>. L'examen récent de la conditionnalité appliquée par la Banque mondiale a permis de constater que le nombre moyen de conditions par prêt avait fortement diminué depuis 10 ans<sup>15</sup>, mais la société civile estime de façon plus circonspecte que la charge réelle imposée aux responsables gouvernementaux des pays en développement ne s'est pas allégée et qu'elle est peut-être même sous-estimée.

31. En outre, l'étendue et la nature de l'autonomie d'un pays pourraient être remises en question dès lors que dans de nombreux pays l'examen et l'approbation des nouveaux emprunts par le parlement n'est pas obligatoire et que le public est rarement informé convenablement avant que le gouvernement ne contracte un engagement de quelque importance. Une plus grande transparence et un dialogue ouvert entre les services gouvernementaux, les parlements et le public seraient également nécessaires avant que les gouvernements ne s'engagent à contracter de nouveaux emprunts importants. Toutes les incidences des prêts, notamment de ceux destinés à de grands projets d'infrastructure, devraient être examinées et débattues dans le cadre d'un dialogue ouvert. Une plus grande transparence et la publication de l'information sans retard par les gouvernements et les créanciers sont essentielles à cette fin.

32. Étant donné que le processus prévu dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté est une des conditions clefs des programmes actuels de la Banque et du Fonds, il est indispensable d'introduire les droits de l'homme dans ces documents de stratégie. Il faudrait accorder une attention bien plus grande à la nécessité de rendre les pays en développement mieux à même de réaliser leur propre évaluation de la viabilité de leur dette, de gérer les financements extérieurs et de prendre des décisions en consultation avec le public, selon les modalités qui sont le mieux adaptées à leur contexte national. Il est essentiel de renforcer la capacité des services nationaux chargés de la gestion de la dette et des groupes de la société civile d'entreprendre des analyses indépendantes pour faire en sorte que la décision d'emprunter soit véritablement prise par les pays eux-mêmes. En particulier, les organismes et médiateurs indépendants chargés de la défense des droits de l'homme pourraient et devraient être habilités à examiner et à surveiller l'impact du fardeau de la dette extérieure sur les droits de l'homme, afin que l'allègement de la dette favorise la jouissance de ces droits.

33. Il faut bien comprendre que non seulement les emprunteurs mais aussi les créanciers jouent un rôle dans les décisions touchant les financements extérieurs. Les créanciers ont donc eux aussi leur part de responsabilité lors de l'octroi d'un prêt. Un devoir de précaution leur incombe lorsqu'ils prennent de telles décisions afin d'éviter un niveau d'endettement intolérable. Pour les pays autres que les PPTE, compte tenu du rôle important joué par le secteur privé, notamment les investisseurs individuels, une plus grande transparence et un dialogue ouvert entre les gouvernements et les créanciers sont essentiels pour gagner la confiance des investisseurs et éviter des sorties massives et soudaines de capitaux.

34. À cette fin, l'expert indépendant propose que les principes directeurs généraux constituent un cadre approprié pour la création d'un mécanisme d'examen collégial visant à déterminer la situation d'endettement d'un pays ou à donner un éclairage nouveau sur cette situation. Ce mécanisme permettrait de recueillir et de diffuser en temps réel des informations sur la dette des pays en développement à tous les types de créanciers et d'emprunteurs et servirait d'instance de dialogue et de règlement des crises. L'examen collégial ferait intervenir, le cas échéant, des représentants d'institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme, qui pourraient donner des informations concernant l'incidence de l'endettement sur les droits de l'homme et concernant les conditions et critères financiers propres à garantir la protection des normes minimales relatives aux droits de l'homme dans le pays.

35. Sur un plan plus général, à l'échelle internationale, l'expert indépendant est d'avis qu'au-delà du Club de Paris, des mécanismes internationaux plus formels seraient nécessaires pour suivre les situations d'endettement des pays en développement et leur impact sur la possibilité pour ces pays de se développer et d'assurer la jouissance des droits de l'homme. Pour aussi utiles que des directives générales puissent être en définitive, elles demeureront fort probablement facultatives, peu appliquées par les États, et ne sauraient se substituer à un mécanisme plus formel pour assurer la viabilité de l'endettement à long terme des pays en développement. À cet égard, il faut se féliciter du débat international actuel sur l'allègement de la dette, notamment de l'initiative du G-8, mais force est de constater que ce débat est encore mené pour l'essentiel par les créanciers et qu'il élude certaines questions qui préoccupent gravement les pays débiteurs, telles que celle de la dette illégitime. Il convient non seulement de déterminer l'ampleur de l'allègement dont un pays a besoin ou de celui que la communauté internationale est en mesure de consentir, mais aussi comment le pays en question en est venu à s'endetter.

36. Depuis des années, de nombreuses organisations non gouvernementales demandent la mise en place d'un processus d'arbitrage équitable et transparent pour les dettes illégitimes et choquantes des pays en développement résultant de prêts et d'emprunts irresponsables. Dans le cadre d'un tel processus, on ferait appel à un organe de décision neutre et indépendant de toute partie immédiatement impliquée, et toutes les parties prenantes auraient le droit d'être entendues. La société civile a proposé que le processus d'arbitrage équitable et transparent comporte des critères et approches axés sur les droits, dont l'impartialité du processus et de l'évaluation, la primauté des droits de l'homme sur le remboursement de la dette, ce qui garantirait aux citoyens la protection des normes minimales de base, la participation de toutes les parties prenantes aux procédures et la surveillance des intervenants qui seraient tenus de rendre compte de la mise en œuvre des conclusions du processus d'arbitrage.

### III. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

**37. En s'appuyant sur le compte rendu de l'évolution intervenue depuis son précédent rapport et sur les autres considérations exposées, l'expert indépendant estime qu'il est nécessaire de proroger le délai d'élaboration du projet de principes directeurs généraux, en raison notamment des importants faits nouveaux survenus au cours de l'année écoulée. Comme il a été dit précédemment, il conviendrait dans ce travail de solliciter le plus possible les observations et suggestions de toutes les parties prenantes, tant des pays débiteurs que des créanciers. Pour conclure ce rapport, l'expert indépendant souhaite donc soumettre les recommandations intérimaires suivantes, comprenant des propositions pour**

**la prochaine étape de l'élaboration des principes directeurs généraux, et il attend avec intérêt les réactions et les conseils de la Commission:**

**a) La Commission pourrait prendre acte avec satisfaction de l'engagement politique renouvelé formulé dans l'initiative du G-8 et dans le Document final du Sommet mondial de 2005, et prendre note des faits nouveaux intervenus récemment en ce qui concerne la viabilité de la dette et notamment l'établissement du mécanisme MDRI pour la mise en œuvre de la proposition du G-8;**

**b) La Commission pourrait proroger d'une année le délai fixé pour l'élaboration du projet de principes directeurs généraux, et demander à nouveau une consultation d'experts en vue de discuter le texte du projet, et inviter les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le FMI, ainsi que les banques régionales de développement, les organes compétents des Nations Unies, des experts nationaux et des parties prenantes des pays à contribuer à cette consultation;**

**c) La Commission pourrait inviter instamment les États, les organisations internationales, les institutions, fonds et programmes des Nations Unies, les commissions économiques régionales, les institutions financières internationales et régionales et les organisations non gouvernementales à coopérer avec l'expert indépendant dans l'accomplissement de sa mission, en particulier en répondant à ses demandes d'avis et de suggestions concernant les éléments à prendre en considération dans le projet de principes directeurs généraux;**

**d) La Commission pourrait demander au Haut-Commissariat aux droits de l'homme de poursuivre ses travaux sur la question des indicateurs, et de coopérer avec le Programme des Nations Unies pour le développement, le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, la Banque mondiale et le FMI pour incorporer des considérations touchant les droits de l'homme dans l'évaluation de la viabilité de la dette fondée sur les objectifs du Millénaire pour le développement.**

#### Notes

<sup>1</sup> International Monetary Fund and International Development Association, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation", 19 August 2005, p. 6.

<sup>2</sup> Ibid., p. 10.

<sup>3</sup> See A/60/139, sect. III.B, para. 10.

<sup>4</sup> A/59/2005, para. 54.

<sup>5</sup> A/60/163, para. 2 and table 1.

<sup>6</sup> Commission for Africa, *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*, 2005, p. 62.

<sup>7</sup> United Nations Millennium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005, Part III, chap. 13, para. 7, p. 197.

<sup>8</sup> Ibid, Table 13.3, line 7, p. 200.

<sup>9</sup> For more detailed criticism of and concerns about the G-8 proposal at the time of its announcement, see, for example, European Network on Debt and Development (EURODAD) NGO Briefing, “Devilish Details: Implications of the G7 Debt Deal”, 14 juin 2005 ([http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Overview\\_G7\\_debt\\_deal.pdf](http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Overview_G7_debt_deal.pdf)).

<sup>10</sup> UN Millennium Project, p. 197.

<sup>11</sup> A/59/2005, para. 54.

<sup>12</sup> A/RES/60/1, para. 26.

<sup>13</sup> Jürgen Kaiser (UNDP), presentation at UNCTAD Fifth Inter-Regional debt Management Conference, 20 June 2005.

<sup>14</sup> Quoted in Oxfam International, “Beyond HIPC: Debt cancellation and the Millennium Development Goals”, Oxfam Briefing Paper 78, September 2005, p. 13.

<sup>15</sup> The World Bank, *Review of World Bank Conditionality*, September 2005, p. 9.

-----