



# Assemblée générale

Distr. générale  
11 juin 2013  
Français  
Original: anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Vingt-troisième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## **Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, M. Cephias Lumina\***

### **Étude de l'impact des initiatives internationales d'allègement de la dette sur les droits de l'homme**

#### *Résumé*

Depuis près de vingt ans, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) coordonnent les actions menées au niveau international contre la crise de la dette dans les pays à faible revenu à l'aide de deux grands mécanismes: l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Ces deux initiatives ont pour but de ramener la charge de l'endettement des pays bénéficiaires à des niveaux jugés «soutenables» par les deux institutions et d'aider à financer les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté et à progresser sur la voie de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Selon la Banque mondiale et le FMI, ces initiatives ont considérablement allégé le poids de la dette des pays pauvres très endettés et à faible revenu qui y ont participé, tout en leur permettant d'augmenter les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté. Dans la mesure où l'on peut établir que l'accroissement des dépenses sociales dans les pays parvenus au point d'achèvement de l'Initiative PPTE est le résultat de l'allègement de la dette, il est possible d'avancer que les initiatives ont eu un effet positif sur la lutte contre la pauvreté. Néanmoins, il reste difficile d'établir un lien de causalité entre l'allègement de la dette et l'augmentation des dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté. De fait, les

\* Soumis avec retard.



données empiriques concernant les répercussions sociales des deux mécanismes internationaux d'allégement de la dette ne sont pas concluantes.

N'étant pas destinée à aider de manière permanente les pays bénéficiaires à se libérer du poids de leur endettement extérieur, l'Initiative PPTE approche aujourd'hui de sa conclusion, et l'avenir de ces initiatives internationales d'allégement de la dette demeure incertain. C'est dans ce contexte que le présent rapport, soumis en application de la résolution 16/14 du Conseil des droits de l'homme, examine les résultats des initiatives dans les domaines de la réduction de la pauvreté, du développement et des droits de l'homme. Il fait valoir que la fin de l'Initiative PPTE donne l'occasion de remédier aux insuffisances des mécanismes actuels d'allégement de la dette et de concevoir de nouvelles stratégies qui s'attaquent véritablement aux causes profondes de la crise de la dette, notamment des stratégies d'allégement de la dette axées sur les droits de l'homme.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–5	4
II. Comprendre l’allégement de la dette .....	6–13	5
A. Qu’est-ce que l’allégement de la dette?.....	6–9	5
B. Comment bénéficier d’un allégement de la dette au titre des initiatives?.....	10–13	6
III. Impacts de l’allégement de la dette.....	14–32	7
A. Impacts sur le budget.....	14–24	7
B. Réduction de la pauvreté et développement .....	25–29	9
C. Droits de l’homme .....	30–32	11
IV. Limites des initiatives actuelles d’allégement de la dette .....	33–52	12
A. Prépondérance des créanciers.....	34–35	12
B. Un manque de souplesse dans la définition de la soutenabilité de la dette.....	36–41	12
C. Conditions préjudiciables .....	42–45	14
D. Absence d’additionnalité.....	46–47	15
E. Procédures judiciaires engagées par des fonds voutours .....	48–50	16
F. Autres lacunes .....	51–52	17
V. Quel est l’avenir des mécanismes internationaux d’allégement de la dette?.....	53–68	17
A. Renforcer le principe de la responsabilité partagée .....	56–58	18
B. Établir un mécanisme international de renégociation de la dette impartial ....	59–61	19
C. Donner la priorité à la mobilisation des ressources internes.....	62–64	20
D. Réformer le système financier international.....	65–68	21
VI. Conclusions et recommandations.....	69–70	22

## I. Introduction

1. Il existe actuellement deux grandes initiatives internationales visant à alléger la charge de la dette extérieure des pays à faible revenu: l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM)<sup>1</sup>.

2. L'Initiative PPTE a été lancée en 1996 par le FMI et la Banque mondiale en vue de ramener la charge de la dette extérieure des pays pauvres les plus endettés à un niveau jugé «soutenable» par les deux institutions. En 1999, l'Initiative a été entièrement remaniée de manière à accorder un allégement de la dette plus important et à renforcer les liens entre allégement de la dette, réduction de la pauvreté et politiques sociales.

3. En 2005, l'Initiative PPTE renforcée a été complétée par l'IADM, créée dans le but d'alléger encore davantage l'endettement des PPTE et de dégager des ressources pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Dans le cadre de l'IADM, l'Association internationale de développement (IDA), le FMI, le Fonds africain de développement (FAD) et la Banque interaméricaine de développement (BID) annulent la totalité des créances admissibles (c'est-à-dire les prêts versés par le FMI, le FAD et la BID avant la fin de décembre 2004 et ceux par l'IDA avant la fin de décembre 2003 qui n'ont toujours pas été remboursés après l'allégement de la dette au titre de l'Initiative PPTE)<sup>2</sup>.

4. En mars 2003, 35 des 39 pays ayant été considérés comme admissibles ou potentiellement admissibles au bénéfice de l'Initiative PPTE avaient atteint le point d'achèvement<sup>3</sup>, un pays (Tchad) se trouvait dans la phase intérimaire, tandis que trois pays n'ayant pas atteint le point de décision (Érythrée, Somalie et Soudan) devaient encore commencer à remplir les conditions requises pour obtenir un allégement de leur dette<sup>4</sup>.

5. D'après la Banque mondiale et le FMI, les deux initiatives internationales d'allégement de la dette ont grandement contribué à diminuer la charge de l'endettement extérieur des PPTE et ont permis à ces pays d'augmenter les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté. Le présent rapport examine l'impact de ces initiatives sur la réduction de la pauvreté, le développement et les droits de l'homme.

<sup>1</sup> Pour une présentation générale des initiatives d'allégement de la dette visant les pays à faible revenu, voir Boris Gamarra, Malvina Pollock et Carlos A. Primo Braga, «Debt Relief to Low-Income Countries: A Retrospective» in Carlos A. Primo Braga et Dörte Dömeland (éds.) *Debt Relief and Beyond: Lessons Learned and Challenges Ahead* (Washington, Banque mondiale, 2009), p. 11 à 33.

<sup>2</sup> Dans le cas du FMI, les pays non PPTE dont le revenu par habitant est inférieur à 380 dollars sont également admissibles.

<sup>3</sup> Afghanistan, Bénin, Bolivie (État plurinational de), Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Honduras, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Togo et Zambie.

<sup>4</sup> Association internationale de développement (IDA) et Fonds monétaire international (FMI), «Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)», Statistical Update (25 mars 2013).

## II. Comprendre l'allègement de la dette

### A. Qu'est-ce que l'allègement de la dette?

6. Parce qu'il est présenté par les initiatives internationales actuelles comme un moyen déterminant de dégager des fonds au profit de la lutte contre la pauvreté, et aussi parce que sa nature reste très floue, l'allègement de la dette a fait naître de grandes attentes.

7. L'expression «allègement de la dette» désigne tout type de réaménagement de la dette qui diminue la charge totale de l'endettement supportée par le pays bénéficiaire. Dans le cadre de l'Initiative PPTE, l'allègement de la dette prend différentes formes telles que l'annulation (ou remise), la restructuration et le rééchelonnement.

8. L'annulation de la dette intervient lorsque le créancier et le débiteur conviennent formellement que tout ou partie de l'encours d'une dette n'a plus lieu d'être remboursé. En d'autres termes, l'annulation abolit tout ou partie de l'obligation financière incombant au débiteur vis-à-vis du créancier. La restructuration de la dette désigne le processus par lequel le créancier et le débiteur conviennent de modifier les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette (extinction du prêt) ou d'un rééchelonnement passant soit par une révision de l'échéancier de remboursement en vue d'une prorogation de délai, soit par l'octroi d'un nouveau prêt de refinancement<sup>5</sup>. Le rééchelonnement de la dette désigne le report de paiement des sommes dues (principal et intérêts) pour une période donnée, de manière à réduire la charge du service de la dette à court terme et, partant, de «soulager» le pays débiteur<sup>6</sup>. Le rééchelonnement de la dette peut aussi consister en la remise ou l'annulation d'une partie de la dette.

9. Il convient de noter que, contrairement à d'autres sources de financement, l'allègement de la dette ne consiste pas en l'apport d'argent frais par des sources extérieures<sup>7</sup>. Il a pour effet direct de permettre aux pays bénéficiaires de conserver des ressources budgétaires générales qui, à défaut, auraient servi à assurer le service de la dette. Grâce à l'économie budgétaire ainsi réalisée, les pays peuvent dépenser davantage afin de lutter contre la pauvreté, rembourser la dette (intérieure et extérieure) ou diminuer les impôts. Par ailleurs, pour les pays n'ayant pas totalement assuré le service de la dette, cette économie budgétaire est inférieure au volume déclaré d'allègement de la dette nominale.

<sup>5</sup> Voir «Restructuration de la dette», OCDE, Glossary of statistical terms, disponible à l'adresse <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>.

<sup>6</sup> En 2010, par exemple, cinq pays arrivés au point d'achèvement de l'Initiative PPTE (Afghanistan, Congo, Libéria, République démocratique du Congo et Togo) ont conclu avec le Club de Paris des accords de restructuration de la dette, portant annulation d'un montant de 8,9 milliards de dollars sur un total de 13 milliards de dollars. De même, en juillet 2010, la Guinée-Bissau a conclu un accord (selon les termes de Cologne, qui consistent en une réduction de 90 % de la valeur actualisée nette) visant à restructurer une dette totale de 171 millions de dollars (arriérés du principal et intérêts au 31 décembre 2009, et remboursements arrivant à échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 décembre 2012). Aux termes de cet accord, un montant de 54 millions de dollars a été annulé, tandis qu'un montant de 117 millions de dollars a été rééchelonné sur une période de consolidation de trois ans. Voir Banque mondiale, *Global Development Finance 2012: External Debt of Developing Countries* (Washington, 2012), p. 11.

<sup>7</sup> S. Arslanalp et P. B. Henry, «Helping the Poor to Help Themselves: Debt Relief or Aid?» Working Paper 10230 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2004), également cité dans M. Kaddar et E. Furrer, «Are current debt relief initiatives an option for scaling up health financing in beneficiary countries», *Bulletin de l'Organisation mondiale de la Santé*, vol. 86, n° 11 (novembre 2008) p. 3.

En résumé, alléger la dette d'un dollar n'a pas forcément pour conséquence d'augmenter d'un dollar les dépenses en faveur de la lutte contre la pauvreté<sup>8</sup>.

## B. Comment bénéficier d'un allègement de la dette au titre des initiatives?

10. Pour être admissible au bénéfice d'un allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTTE, un pays doit satisfaire à des conditions précises, s'engager à lutter contre la pauvreté au prix de changements d'orientation et présenter des résultats satisfaisants sur le plan de sa stabilité macroéconomique. En premier lieu, il doit: a) être admissible à emprunter auprès de l'IDA, qui consent des dons et des prêts ne portant pas intérêt aux pays les plus pauvres de la planète, et auprès du Fonds fiduciaire du FMI pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, qui accorde des prêts à taux bonifiés aux pays à faible revenu; b) faire face à une charge de la dette jugée «insoutenable»<sup>9</sup> par la Banque mondiale et le FMI et contre laquelle les mécanismes d'allègement traditionnels sont inefficaces; c) donner la preuve qu'il a procédé à des réformes et mené des politiques avisées dans le cadre de programmes d'ajustement financés par le FMI et la Banque mondiale; et d) avoir adopté un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)<sup>10</sup> à l'issue d'un large processus participatif à l'échelle nationale<sup>11</sup>.

11. Une fois que ces quatre conditions ont été remplies, ou que des progrès suffisants ont été faits à cet égard, la Banque mondiale et le FMI décident officiellement si le pays est admissible au bénéfice d'un allègement de la dette, et les créanciers dudit pays s'engagent à ramener son endettement à un niveau «soutenable». À ce stade initial, dit «point de décision», les créanciers commencent par accorder un allègement intérimaire du service de la dette arrivant à échéance. Il peut cependant être mis à fin à cet allègement intérimaire si le pays s'écarte de la voie des réformes<sup>12</sup>.

12. Pour atteindre le «point d'achèvement» et obtenir la réduction intégrale et irrévocable de sa dette au titre de l'Initiative PPTTE, un pays doit: a) continuer de donner la preuve de «résultats satisfaisants» dans le cadre de programmes du FMI et de la Banque mondiale; b) mettre en œuvre les grandes réformes «convenues» au point de décision, à la satisfaction du FMI et de la Banque mondiale; et c) adopter son DSRP et l'appliquer pendant au moins une année.

13. Il convient de mentionner que la part de la dette que les créanciers sont priés d'annuler (le «facteur commun de réduction») est calculée de manière à ramener l'endettement du pays à un seuil de viabilité correspondant à 150 % de la valeur actualisée des exportations (ou, dans certains cas, à 250 % des recettes budgétaires). En conséquence,

<sup>8</sup> M. Kaddar et E. Furrer, «Are current debt relief initiatives an option» (voir note de bas de page n° 7), p. 1 à 9.

<sup>9</sup> La Banque mondiale et le FMI estiment qu'un pays à faible revenu présente une dette insoutenable si: a) son taux d'endettement extérieur est supérieur à 150 % de la valeur de ses exportations; ou si b) son taux d'endettement est supérieur à 250 % de ses recettes budgétaires.

<sup>10</sup> Le DSRP, qui met en relation l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté, est un rapport établi par le pays débiteur sur les politiques et programmes macroéconomiques et sociaux qui seront mis en œuvre dans le cadre de sa stratégie en faveur de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Il décrit aussi les sources de financement extérieur et les conditions qui leur sont applicables. Le DSRP est soumis à l'approbation de la Banque mondiale et du FMI.

<sup>11</sup> FMI, «Allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés», fiche technique (2 avril 2013), disponible à l'adresse [www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/hipc.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/hipc.htm).

<sup>12</sup> C'est notamment arrivé avec la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau et le Malawi.

l'allègement de la dette au titre des initiatives ne se traduit pas nécessairement par l'annulation de la totalité de la dette du pays<sup>13</sup>.

### III. Impacts de l'allègement de la dette

#### A. Impacts sur le budget

14. Selon les estimations, l'aide apportée aux 39 pays admissibles ou potentiellement admissibles au bénéfice des initiatives aurait représenté un coût total de 112,9 milliards de dollars (76 milliards au titre de l'Initiative PPTE et 36,9 milliards au titre de l'IADM) à la fin de 2011, en valeur actualisée nette<sup>14</sup>.

15. D'après la Banque mondiale et le FMI, les initiatives ont «considérablement» réduit la charge d'endettement des pays bénéficiaires et leur ont permis d'augmenter leurs dépenses en faveur de la réduction de la pauvreté<sup>15</sup>. Pour les 36 PPTE ayant dépassé le point de décision, la proportion moyenne du service de la dette par rapport au PIB est passée de 2,9 % en 2001 à 0,9 % en 2011.

16. Il n'est toutefois pas facile de mesurer les conséquences budgétaires directes de l'allègement de la dette<sup>16</sup>. La décision d'annuler un certain montant nominal de la dette ne donne pas toujours lieu à des gains de trésorerie immédiats. Il faut parfois du temps pour les obtenir. En outre, bien que la diminution des paiements au titre du service de la dette ait pu contribuer à l'amélioration des indicateurs sociaux, elle n'est peut-être pas la principale cause de ces progrès. D'autres facteurs ont également aidé à réduire les montants exigibles, notamment la hausse des prix à l'exportation des produits de base, la vigueur de la croissance économique et l'accroissement des recettes publiques. Le cas de l'État plurinational de Bolivie semble confirmer ce point de vue.

17. La Bolivie a d'abord bénéficié d'une annulation partielle de sa dette au titre de l'Initiative PPTE en 1998, puis une nouvelle fois en 2001. Selon un récent rapport de Jubilee Bolivia (Fundación Jubileo), ces mesures ont été peu efficaces pour ce qui est de réduire l'endettement total du pays. L'encours de la dette a en effet augmenté entre 1998 et 2005, année où les montants exigibles ont atteint des sommets dont ils ne sont redescendus qu'après un nouvel allègement. Le rapport indique une baisse sensible de la pauvreté et des inégalités depuis 2007, ainsi qu'une amélioration de la situation sociale et économique. La proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté a chuté à 26 % en 2009, et de meilleurs résultats ont été enregistrés dans le domaine sanitaire et social. Le pays a également connu une croissance économique vigoureuse, son PIB par habitant passant de 1 000 dollars en 2005 à 2 000 dollars en 2010.

<sup>13</sup> En 1998, le FMI a refusé d'accéder aux demandes d'annulation pure et simple de la totalité de la dette extérieure des PPTE, jugeant que cette mesure était irréaliste et créait de fausses attentes compte tenu de la baisse des flux nets d'aide publique au développement (APD). Voir FMI, «HIPC Initiative: The IMF's Response to Critics» (septembre 1998), disponible à l'adresse [www.imf.org/external/np/hipc/res.htm](http://www.imf.org/external/np/hipc/res.htm).

<sup>14</sup> FMI et IDA, «Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)», Statistical Update (25 mars 2013), p. 4.

<sup>15</sup> Ibid., p. 3.

<sup>16</sup> D. Cassimon *et al.*, «Dynamic Fiscal Impact of the Debt Relief Initiatives on African Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)», document de travail DT/2013-01 (Université de Paris Dauphine, janvier 2013), p. 6.

18. Les économies réalisées depuis 2005 grâce à la baisse de l'endettement ont été corrélées avec la hausse des prix des ressources nationales en minerais et en hydrocarbures. Bien que la dette extérieure ait augmenté de 700 millions de dollars depuis 2007, elle a diminué en pourcentage du PIB sous l'effet de la croissance économique. Contrairement à d'autres PPTE, la Bolivie enregistre depuis l'allègement de sa dette un excédent de sa balance commerciale, qui s'établit en moyenne à 1,7 % du PIB depuis 2006 (contre un déficit de 3,7 % de 1997 à 2005). Tous les autres PPTE ayant dépassé le point d'achèvement ont continué d'afficher un déficit commercial.

19. Il est également important de souligner que plusieurs pays qui avaient accumulé des arriérés de paiements substantiels auprès d'institutions multilatérales avant leur admission au bénéfice de l'Initiative PPTE ont en fait vu augmenter leurs charges d'emprunts en participant à l'Initiative. En effet, l'admission à l'Initiative PPTE est notamment subordonnée à l'apurement des arriérés de paiements accumulés auprès d'institutions multilatérales avant l'arrivée au point de décision. Cette condition a posé un énorme problème à un certain nombre de pays comme le Burundi, la Guinée-Bissau, la République démocratique du Congo et la Sierra Leone. Les arriérés ont été refinancés à l'aide de dons ou de crédits-relais. Dans le cas de la République démocratique du Congo, dont les arriérés représentaient 80 % de la dette totale (soit 10,6 milliards de dollars) avant son admission à l'Initiative PPTE en 2002, les montants versés ont représenté en moyenne 20 % des recettes budgétaires, entre 2002 et sa sortie de l'Initiative, en 2010.

20. La Banque mondiale et le FMI constatent en outre que l'allègement de la dette «a sensiblement amélioré la situation d'endettement des pays qui ont dépassé le point d'achèvement, ramenant leurs indicateurs de la dette au-dessous de ceux des autres PPTE et des non-PPTE». Le FMI, tout en reconnaissant que bon nombre de ces pays restent vulnérables aux chocs, en particulier ceux qui affectent les exportations, comme cela a été démontré pendant la crise économique mondiale, leur conseille de «mener une politique d'emprunt prudente et [d']améliorer leur gestion de la dette publique» s'ils veulent réduire leurs vulnérabilités d'endettement «de manière décisive»<sup>17</sup>.

21. Les réductions de la dette accordées au titre des initiatives sont-elles durables? Les données disponibles laissent penser que ce n'est peut-être pas le cas. Selon une enquête réalisée en 2008 auprès de 16 PPTE ayant dépassé le point d'achèvement, dans le cas de l'octroi d'un allègement au titre de l'initiative IADM en 2004, le ratio de la valeur actualisée nette de la dette extérieure par rapport à la valeur moyenne des exportations devrait passer, en moyenne, de 22 % en 2004 à 176 % en 2015, et atteindre un pic de 242 % en 2026<sup>18</sup>. En mars 2009, le FMI a indiqué que le ratio dette/PIB de 28 pays à faible revenu était supérieur à 60 %<sup>19</sup> – soit deux fois le seuil de viabilité de la dette défini par le FMI et la Banque mondiale pour les pays caractérisés par la faiblesse de leurs institutions. En 2011, les deux institutions ont fait savoir qu'un tiers des pays à faible revenu étaient surendettés ou risquaient fort de le devenir et qu'un quart des PPTE ayant dépassé le point d'achèvement présentaient un risque élevé de surendettement<sup>20</sup>. Selon une étude plus récente de la Banque mondiale et du FMI, même si aucun des PPTE ayant dépassé le point

<sup>17</sup> FMI, «Allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés», Fiche technique (2 avril 2013), disponible à l'adresse [www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/hipcf.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/hipcf.htm).

<sup>18</sup> Jacinta Nwachukwu, «The Prospects for Foreign Debt Sustainability in Post-Completion Point Countries: Implications of the HIPC-MDRI Framework» Working Paper No. 26 (Manchester, Brooks World Poverty Institute, Université de Manchester, février 2008), p. 12.

<sup>19</sup> FMI, *The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries*, mars 2009, disponible à l'adresse [www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/globalfin/globalfin.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/globalfin/globalfin.pdf).

<sup>20</sup> FMI et IDA, «Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative» 8 novembre 2011.

d'achèvement n'est actuellement considéré comme surendetté, un cinquième d'entre eux (sept pays) court un grand risque de le devenir.

22. De plus, le but de l'Initiative PPTE est de ramener le ratio de la valeur actualisée nette de la dette par rapport aux exportations en dessous du seuil de 150 %; or, au moins 13 PPTE affichaient un ratio supérieur au point d'achèvement et 2 (Gambie et Ouganda), des ratios supérieurs à ceux enregistrés au point de décision<sup>21</sup>. De plus, d'autres pays ont connu une détérioration de leurs indicateurs d'endettement après avoir bénéficié d'un allègement de leur dette. Le ratio de l'Ouganda, par exemple, a grimpé à plus de 300 % trois ans après avoir franchi le point d'achèvement de l'Initiative PPTE. Selon une analyse de la viabilité de la dette datant de juin 2012, les initiatives d'allègement ont ramené la charge d'endettement de la Tanzanie à 20,6 % du PIB à la fin de juin 2007<sup>22</sup>. Fin juin 2011, le taux d'endettement extérieur du pays était néanmoins remonté à 34,7 % du PIB. Il convient de noter que l'analyse en question porte uniquement sur la dette de l'État, mais elle reconnaît que le risque contingent présenté par l'endettement d'autres entreprises et caisses de retraite publiques pouvait être considérable. Dans le cas d'Haïti, la charge de la dette extérieure a été réduite, mais la faible diversification des exportations du pays menace sa solvabilité<sup>23</sup>. Haïti reste notamment exposé à un risque élevé de surendettement.

23. Il est également préoccupant de constater que les emprunts importants contractés sur les marchés internationaux de capitaux ont relevé le ratio de l'endettement public par rapport au PIB de certains PPTE au même niveau qu'ils affichaient avant de bénéficier d'un allègement. Les effets d'une telle hausse dépendront de la mesure dans laquelle les nouveaux emprunts seront transformés en investissements productifs et doperont la croissance.

24. Il semblerait donc que l'allègement de la dette accordé au titre des deux initiatives n'a généralement pas rendu les pays pauvres très endettés moins vulnérables<sup>24</sup>, nombre d'entre eux restant profondément dépendants des emprunts et des investissements étrangers. Il est également évident qu'en cherchant avant tout à corriger une gestion imprudente de la dette par les pays endettés, les initiatives n'ont aucunement pris en considération ni éradiqué les causes profondes de l'endettement que sont notamment l'inégalité des termes de l'échange, l'irresponsabilité ayant présidé à l'octroi des prêts et l'inefficacité des orientations préconisées par les institutions financières internationales.

## B. Réduction de la pauvreté et développement

25. Les pays bénéficiaires des mécanismes internationaux d'allègement de la dette doivent s'engager à allouer les ressources ainsi libérées aux grands programmes de lutte contre la pauvreté décrits dans leur DSRP. Cependant, en raison de la fongibilité des dépenses publiques dans la plupart des budgets nationaux, il n'est pas facile de suivre la trace des économies réalisées grâce à l'allègement de la dette et, par conséquent, de vérifier comme il convient leur contribution à la réduction de la pauvreté. De plus, les données

<sup>21</sup> Bénin (216 %), Burkina Faso (208,7 %), Éthiopie (218,4 %), Gambie (242 %), Ghana (152 %), Malawi (229,1 %), Mauritanie (256 %), Niger (208,7 %), Ouganda (258 %), Rwanda (326,5 %), Sénégal (154 %), Sierra Leone (202,3 %) et Zambie (174 %).

<sup>22</sup> FMI et IDA, «United Republic of Tanzania: Joint World Bank/IMF Debt Sustainability Analysis», 22 juin 2012, p. 2.

<sup>23</sup> FMI et IDA, «Haïti: Joint Bank-Fund Staff Debt Sustainability Analysis 2012», 23 février 2012, p. 1, 2 et 9.

<sup>24</sup> En 2009, la CNUCED disait craindre l'émergence d'une nouvelle crise de la dette dans les pays pauvres en raison de la crise financière mondiale. Voir CNUCED, *Les pays les moins avancés – Rapport 2009*, disponible à l'adresse [www.unctad.org/fre/Does/ldde2009\\_fr.pdf](http://www.unctad.org/fre/Does/ldde2009_fr.pdf).

empiriques concernant l'impact de l'allègement de la dette sur les dépenses sociales ne sont pas probantes. Si quelques études ont établi une corrélation positive entre l'allègement de la dette et l'accroissement des dépenses sociales<sup>25</sup>, d'autres ont montré que l'allègement de la dette n'avait peu, voire pas d'effets sur les dépenses sociales dans les PPTE<sup>26</sup>.

26. Toutefois, d'après le FMI et la Banque mondiale, pour les 36 pays ayant bénéficié d'un allègement de leur dette, la part des dépenses sociales dans le PIB est passée, en moyenne, de 6,3 % en 2001 à 8,8 % en 2011<sup>27</sup>. Avant l'Initiative PPTE, les pays admissibles dépensaient, en moyenne, «légèrement plus» au titre du service de la dette qu'au titre de la santé et de l'éducation considérées conjointement<sup>28</sup>. Du fait de l'allègement de leur dette, ils ont sensiblement augmenté leurs dépenses en matière de santé, d'éducation et d'autres services sociaux. En moyenne, ces dépenses représentent environ cinq fois le montant des paiements au titre du service de la dette.

27. Il n'en est pas moins manifeste que les conditions attachées à l'allègement de la dette ont entraîné des coûts sociaux substantiels, notamment un fort chômage et une hausse de la pauvreté et des inégalités, et qu'elles ont nui à l'exercice d'un certain nombre de droits fondamentaux. La Zambie, par exemple, est parvenue au bout de l'Initiative PPTE en 2005 et a reçu au total 6,6 milliards de dollars au titre de l'Initiative PPTE et de l'IADM. Bien que le pays se soit servi des économies réalisées grâce à l'allègement de sa dette pour supprimer les frais de scolarité et les frais modérateurs dans les centres ruraux de santé et pour financer des projets d'infrastructure, il reste pauvre, environ 64 % de sa population

<sup>25</sup> Voir, par exemple, J. D. Lewis, «What comes after debt relief? Some preliminary thoughts» *GREAT Insights*, vol. 2, No. 1 (janvier 2013); Jesus Crespo Cuaresma et Gallina Andronova Vincelette, «Debt Relief and Education in Heavily Indebted Poor Countries» in Carlos A. Primo Braga et Dörte Dömeland (éds.) *Debt Relief and Beyond: Lessons Learned and Challenges Ahead* (Washington, Banque mondiale, 2009), p. 35 à 48; et E. Lora et M. Olivera, «Public debt and social expenditure: friends or foes?» Working Paper No. 563 (Washington, Banque interaméricaine de développement, 2006), disponible à l'adresse <http://ssrn.com/abstract=905964>.

<sup>26</sup> Voir, par exemple, S. E. Dessy et D. Vencatachellum, «Debt relief and social services expenditure: the African experience, 1989-2003» *African Development Review*, vol. 19, n° 1 (avril 2007), p. 200 à 216; N. D. Chauvin et A. Kraay, «What Has 100 Billion Dollars Worth of Debt Relief Done for Low- Income Countries?» *International Finance* (EconWPA) (2005) Paper No. 0510001; Ralf Hepp, «Health Expenditures Under the HIPC Debt Initiative» (29 août 2005), Social Science Research Network; S. Arslanalp et P. B. Henry, «Helping the Poor to Help Themselves» (voir note de bas de page n° 7); W. Easterly, «How Did Heavily Indebted Poor Countries Become Heavily Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief», *World Development*, vol. 30, n° 1 (2002) p. 1677 et 96.

<sup>27</sup> Voir Banque mondiale, «Allègement de la dette et développement», Rubrique en ligne «Actualités/Médias», disponible à l'adresse <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20487182~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,0.html>.

<sup>28</sup> Des études indépendantes indiquent cependant que de nombreux PPTE dépensent nettement plus pour servir leur dette que pour assurer des services sociaux de base tels que l'éducation et les soins de santé. Entre 1992 et 1997, par exemple, le budget national était consacré pour 4 % aux services sociaux de base et pour 36 % au service de la dette au Cameroun; pour 11,4 % aux services sociaux et pour 35 % au service de la dette en Côte d'Ivoire; pour 15 % aux services sociaux et pour 46 % au service de la dette en République-Unie de Tanzanie; pour 6,7% aux services sociaux et pour 40% au service de la dette en Zambie. Voir D. Millet et E. Toussaint, «Les chiffres de la dette 2009» (Bruxelles, Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde (CADTM), 2009); ainsi que Christian Barry, Barry Herman et Lydia Tomitova (éds.) pour Carnegie Council, *Dealing Fairly with Developing Country Debt* (Malden, MA, Blackwell, 2007), p. 2; Jubilee Debt Campaign, «Debt and Public Services» Note d'information (octobre 2007); Alcino Ferreira, Câmara Neto et Matías Vernengo, «Lula's Social Policies: New Wine in Old Bottles?», Working Paper Series 2006-07, Department of Economics, Université de l'Utah (2006), p. 11; The New Economics Foundation, *Debt relief as if justice mattered: A framework for a comprehensive approach to debt relief that works* (2008), p. 11.

vivant avec moins d'un dollar par jour. Les trois quarts des recettes en devises de la Zambie proviennent de l'extraction du cuivre. Cependant, en raison d'un accord de privatisation favorisant les entreprises étrangères, les avantages que le pays tirait de ce secteur vital ont été réduits.

28. L'impact de l'allègement de la dette sur le développement et sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement est encore moins avéré. En 2011, la Banque mondiale et le FMI, tout en constatant que les PPTE avaient augmenté les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté, avaient relevé que ces pays avaient fait des progrès inégaux, et dans certains cas limités, dans la réalisation de ces objectifs. Seulement un quart des PPTE arrivés au point d'achèvement étaient en passe d'atteindre l'objectif n° 1 (éliminer l'extrême pauvreté et la faim) et progressaient de manière plus incertaine dans la réalisation de l'objectif n° 5 (améliorer la santé maternelle). De plus, seulement quelques PPTE étaient en voie de réaliser l'objectif n° 8 (mettre en place un partenariat mondial pour le développement).

29. De la même manière, un récent rapport de l'Organisation mondiale de la Santé et de l'UNICEF, portant sur 68 pays comptabilisant plus de 95 % des cas de mortalité maternelle et infantile, appelle l'attention sur les progrès limités dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement<sup>29</sup>. Selon ce rapport, 49 des pays étudiés n'avaient pas suffisamment progressé dans la réalisation des objectifs n° 4 (réduire la mortalité infantile) et n° 5 (améliorer la santé maternelle). Il est intéressant de noter que 33 des pays étudiés sont des PPTE, dont 27 ont dépassé le point d'achèvement.

### C. Droits de l'homme

30. D'après certaines études, les économies réalisées grâce à l'allègement de la dette ont eu pour avantage primordial de développer l'enseignement public et d'étendre l'accès aux soins de santé. Dans plusieurs pays, ces économies ont permis aux pouvoirs publics de supprimer les frais modérateurs (initialement imposés pour satisfaire aux conditions d'obtention de crédits d'ajustement structurel auprès du FMI et de la Banque mondiale dans les années 1980 et 1990). Selon les estimations faites par la Banque mondiale en 2011, les dépenses de santé des 32 PPTE arrivés au point d'achèvement augmenté, passant de 5,2 % pendant la période 1995-2000 à 6,6 % du PIB pendant la période 2006-2009. Dans l'éducation publique, les frais de scolarité ont été réduits et le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire est passé de 59 % au début des années 1990 à 83 % en 2010 dans les 19 PPTE parvenus au point d'achèvement pour lesquels des données sont disponibles<sup>30</sup>.

31. La proportion des accouchements assistés par un personnel qualifié est passée de 40 % à 60 % en Mauritanie et de 40 % à 70 % dans l'État plurinational de Bolivie, probablement après l'affectation au secteur de la santé de fonds dégagés grâce à l'allègement de la dette. Au Bénin, dans l'État plurinational de Bolivie, à Sao Tomé-et-Principe et en République-Unie de Tanzanie, les économies réalisées de la même manière ont servi à financer des programmes d'éducation nutritionnelle et de planification familiale destinés aux mères. De même, au Bénin et au Niger, ces économies ont servi à élargir l'accès à l'eau.

<sup>29</sup> OMS et UNICEF, *Countdown to 2015, Decade report (2000-2010): Taking stock of maternal, newborn and child survival* (2010), p. 1.

<sup>30</sup> Voir FMI et IDA, «HIPC Initiative and MDRI Initiative: Status of implementation and proposals for the future of the HIPC Initiative», 8 novembre 2011.

32. Dans la mesure où l'on peut établir que cette hausse des dépenses publiques est attribuable aux économies budgétaires supplémentaires réalisées grâce à l'allègement de la dette, il est possible d'avancer que cet allègement a contribué à améliorer les conditions d'exercice des droits de l'homme tels que les droits à la santé, à l'éducation, à l'eau et à l'assainissement. Néanmoins, comme le montre l'exemple de l'État plurinational de Bolivie (voir par. 17 et 18 ci-dessus), le lien de causalité est difficile à établir. Le problème est aggravé par le fait que bon nombre des pays bénéficiaires ne disposent pas de systèmes spécifiques pour gérer et surveiller les dépenses financées avec les économies réalisées grâce à l'allègement de la dette.

#### **IV. Limites des initiatives actuelles d'allègement de la dette**

33. Les mécanismes actuels d'allègement de la dette présentent un certain nombre de défauts qui, de l'avis d'un observateur, semblent indiquer que ces initiatives n'ont pas été aussi efficaces que le FMI et la Banque mondiale l'affirment<sup>31</sup>.

##### **A. Prépondérance des créanciers**

34. Il est notamment reproché aux initiatives d'être entièrement axées sur les créanciers et de ne laisser d'autre choix aux pays pauvres surendettés que d'accepter les lourdes conditions que ceux-ci leur imposent, même lorsque ces conditions ne répondent manifestement pas à leur intérêt national. En ce qui concerne les analyses de la viabilité de la dette menées par la Banque mondiale et le FMI, par exemple, il a été avancé que, ces institutions étant les deux principaux créanciers – d'un point de vue quantitatif, qualitatif, ou les deux – de la plupart des pays débiteurs, le montant des créances qu'elles recouvreront dépend, directement ou indirectement, de leur propre analyse<sup>32</sup>.

35. De l'avis de l'Expert indépendant, la prépondérance des créanciers dans les mécanismes d'allègement de la dette existants est incompatible avec le principe de la responsabilité partagée des créanciers et des débiteurs aux fins de prévenir et de résoudre les situations d'endettement insoutenable.

##### **B. Un manque de souplesse dans la définition de la soutenabilité de la dette**

36. L'un des aspects les plus contestés des initiatives internationales d'allègement de la dette actuelle est la notion de «soutenabilité de la dette», que les créanciers ont définie étroitement en fonction de la capacité de remboursement des pays débiteurs par rapport à leurs recettes d'exportation.

37. Dans le contexte de l'allègement de la dette, des analyses de viabilité sont réalisées par la Banque mondiale et le FMI à l'aide du cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu, créé conjointement par les deux institutions en avril 2005 dans le but d'orienter les décisions d'emprunt des pays à faible revenu, de conseiller les créanciers dans leurs décisions d'octroi de prêts et de dons, de manière à ce que les ressources soient allouées aux pays à faible revenu selon des modalités compatibles avec la réalisation de

<sup>31</sup> Sarajuddin Isar, «Was the Highly Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) a Success?», *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, vol. 9, Iss. 1 (2012), p. 107 à 122.

<sup>32</sup> Voir Jürgen Kaiser, «Commentary on IMF/World Bank: Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries», Document de travail de erlassjahr.de (version mise à jour), 9 février 2012, p. 1.

leurs objectifs de développement et la soutenabilité de leur dette à long terme, et d'améliorer les analyses et les recommandations de la Banque mondiale et du FMI<sup>33</sup>.

38. Les analyses supposent de faire des projections concernant les emprunts et les variables économiques sur une période de vingt ans, puis d'utiliser les ratios de l'encours, de la valeur actuelle ou du service de la dette par rapport au produit intérieur brut, aux exportations ou aux recettes budgétaires pour évaluer la capacité de paiement. Cette approche permet de déterminer simplement si, au vu de certaines analyses de la croissance économique, de la dynamique du commerce extérieur et des ressources financières extérieures disponibles, un pays débiteur peut assurer le service de sa dette. Par voie de conséquence, les critères d'évaluation de la viabilité de la dette portent presque exclusivement sur la capacité de remboursement des pays débiteurs; ils ne tiennent pas compte de la capacité du pays, ni de ses obligations en matière de droits de l'homme, de fournir des services de base (eau potable, assainissement, soins de santé, éducation, logement, etc.).

39. En 2009, le cadre de viabilité de la dette a été remanié de manière à répondre aux préoccupations selon lesquelles il avait trop limité la capacité des pays à faible revenu de financer leurs objectifs de développement<sup>34</sup>. Ce remaniement visait à étendre la capacité d'emprunt des pays pour leur permettre de faire face aux difficultés engendrées par la récession économique mondiale. Le cadre a donc été «assoupli» afin que les pays puissent supporter une dette plus lourde sans être considérés comme surendettés. Le cadre révisé exclut certaines dettes de l'État (à savoir les dettes des entreprises publiques) et tient compte des envois de fonds des migrants en tant que contributions à la capacité nationale de remboursement de la dette extérieure. En 2012, le cadre a subi un nouveau réexamen, pour déterminer s'il était toujours adapté au vu de l'évolution de la situation dans les pays à faible revenu<sup>35</sup>.

40. Les hypothèses sur lesquelles se fondent le FMI et la Banque mondiale pour leurs analyses de la viabilité de la dette ont été remises en question. En 2007, par exemple, le Bureau indépendant d'évaluation du FMI a indiqué qu'il était établi que les investissements étaient systématiquement surestimés dans les programmes financés par le FMI<sup>36</sup>.

41. Il ne fait aucun doute que la définition de «soutenabilité de la dette» établie par le FMI et la Banque mondiale n'est pas seulement très restrictive, mais contribue peu à mettre l'allègement de la dette au service des objectifs de la réduction de la pauvreté, et encore moins du développement durable. De l'avis de l'Expert indépendant, les analyses de la viabilité de la dette devraient prendre en compte la nécessité de garantir des dépenses publiques suffisantes pour répondre aux besoins fondamentaux de développement humain et instaurer les conditions propices à l'exercice des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels. Autrement dit, les analyses de la viabilité de la dette devraient comporter une évaluation du niveau d'endettement qu'un pays peut supporter tout en restant capable de remplir ses obligations en matière de droits de l'homme et de mener son propre programme de développement.

<sup>33</sup> Banque mondiale et FMI, «Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries», 12 janvier 2012, p. 1.

<sup>34</sup> Voir Banque mondiale et FMI, «A Review of Some Aspects of the Low-Income Country Debt Sustainability Framework», 5 août 2009.

<sup>35</sup> Banque mondiale et FMI, «Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries», 12 janvier 2012.

<sup>36</sup> FMI, Bureau indépendant d'évaluation, *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programmes*, Rapport d'évaluation (2003), p. 4. Voir aussi John Weeks et Terry McKinley, «Does Debt Relief Increase Fiscal Space in Zambia?», Country Study No. 5, PNUD, Centre international pour l'action en faveur des pauvres, septembre 2006, p. 6; J. J. Teunissen et A. Akkerman, (éds.) *HIPC Debt Relief: Myths and Reality* (FONDAD, 2004).

## C. Conditions préjudiciables

42. Outre les critères d'admissibilité à l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTTE, les pays endettés doivent satisfaire à une multitude d'autres conditions semblables à celles imposées par les programmes d'ajustement structurel<sup>37</sup>. En effet, le dispositif de conditionnalité prévoit notamment la privatisation des services publics (parfois désignée sous le nom de «réforme du secteur public»)<sup>38</sup>, la déréglementation, l'élimination des subventions (y compris en faveur des pauvres), la réduction des dépenses publiques, l'imposition de frais modérateurs pour les services publics comme la santé et de frais de scolarité, l'augmentation des impôts grâce par exemple à une taxe sur la valeur ajoutée, une réforme du travail, la promotion des exportations et de l'investissement étranger, et la libéralisation du commerce<sup>39</sup>.

43. Les incidences négatives de telles politiques sur la capacité des pouvoirs publics de fournir des services sociaux de base sont néanmoins amplement démontrées<sup>40</sup>. Quelques-unes de ces conditions peuvent certes être bénéfiques<sup>41</sup> mais, de l'avis général, elles sont inefficaces<sup>42</sup> et préjudiciables, puisqu'elles détruisent des moyens de subsistance, exacerbent la pauvreté et l'inégalité et confinent de nombreux pays pauvres dans des cadres

<sup>37</sup> La Banque mondiale et le FMI affirment que les conditions attachées à l'allègement de la dette visent à favoriser une utilisation plus judicieuse des économies induites par l'allègement de la dette. Voir Banque mondiale, «Allègement de la dette et développement», Rubrique en ligne «Actualités/Médias», disponible à l'adresse <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20487182~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>; et FMI, «La conditionnalité du FMI», Fiche technique (2 avril 2013), disponible à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/conditiof.htm>.

<sup>38</sup> Les conditions que la Banque mondiale impose à titre de «réforme du secteur public» visent souvent à créer un environnement juridique et politique propice à la privatisation. Voir EURODAD, «Untying the knots: How the World Bank is failing to deliver real change on conditionality», rapport (Bruxelles, novembre 2007), disponible à l'adresse [www.eurodad.org](http://www.eurodad.org).

<sup>39</sup> Une étude des documents relatifs au point de décision PPTTE de 26 pays montre que tous faisaient état d'un programme de privatisation antérieur et d'un processus de privatisation en cours ou à venir. Quinze de ces documents annonçaient spécifiquement la privatisation de services publics ou de base tels que l'énergie, l'eau et les transports; 23 citaient les efforts précédemment déployés pour libéraliser le commerce; et 11 indiquaient que le processus de libéralisation des échanges se poursuivait. Voir P. Hardstaff, *Treacherous Conditions: How IMF and World Bank policies tied to debt relief are undermining development* (Londres, World Development Movement, mai 2003), p. 7.

<sup>40</sup> Voir, par exemple, E/1990/5/Add.48, par. 3 et 35; CEDAW/C/CMR/1; CRC/C/65/Add.18, par. 382; CRC/C/3/Add.62, par. 121, 134 et 457; CRC/C/KEN/2, par. 30; E/C.12/KEN/1, par. 6 et 90; CRC/C/70/Add.18, par. 67; E/C.12/BOL/2, par. 2 et 372; CRC/C/65/Add.2, par. 35, 36 et 124; E/1990/5/Add.40, par. 6, 36 et 170; CEDAW/C/HON/6, par. 350; CRC/C/65/Add.28, par. 53; E/C.12/IND/5, par. 4; CRC/C/70/Add.17, par. 128 et 144; CRC/C/65/Add. 30, par. 36 et 37; CEDAW/C/BRA/1-5; E/CN.4/2001/53; E/CN.4/2006/44; E/CN.4/2002/59; et E/CN.4/2001/52. Voir également CNUCED, *Les pays les moins avancés, Rapport 2002: Échapper au piège de la pauvreté* (2002); CNUCED, *Le développement économique en Afrique – De l'ajustement à la réduction de la pauvreté: Qu'y a-t-il de nouveau?* (2002); Peter Hardstaff, *Treacherous Conditions* (voir note de bas de page n° 39), p. 5; Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York, Penguin Press, 2005), p. 81, 82, 280, 281 et 342; Eric Toussaint, *Your Money or Your Life! The Tyranny of Global Finance* (Londres, Pluto Press, 1999), p. 155 à 165.

<sup>41</sup> Par exemple, la libéralisation du commerce peut accroître la concurrence et réduire les prix des produits de base.

<sup>42</sup> Dans une étude réalisée par le FMI en 2007 sur la conditionnalité, le Bureau indépendant d'évaluation du FMI a en effet conclu que les conditions imposées n'entraînaient pas de changements d'orientation durables et n'aidaient pas les pays à atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté convenus avec le FMI. Voir FMI, Bureau indépendant d'évaluation, *Structural conditionality in IMF-supported programmes*, rapport d'évaluation (27 novembre 2007).

imposés ou approuvés par des instances extérieures qui non seulement font que ces pays ont du mal à respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme, mais minent aussi leur développement et appauvrissent davantage leur population – résultat incompatible avec les objectifs d'allègement de la dette. Les expériences de deux PPTE parvenus au point d'achèvement (Malawi et République-Unie de Tanzanie) sont riches d'enseignements à cet égard.

44. Au Malawi, la libéralisation du secteur agricole – induite par la réduction des subventions accordées aux petits agriculteurs, la déréglementation des prix et la restructuration/privatisation de l'organisme national de commercialisation agricole – s'est soldée par des hausses de prix, la constitution de réserves céréalières plus importantes et une pénurie de denrées alimentaires d'un coût abordable pour les personnes déshéritées, menaçant ainsi la sécurité alimentaire de la majorité de la population<sup>43</sup>. En République-Unie de Tanzanie, la privatisation des services de distribution d'eau à Dar es-Salaam qui a entraîné une suppression de services et une augmentation des redevances, a eu pour effet de réduire drastiquement l'accès à l'eau des populations les plus démunies<sup>44</sup>.

45. Bien que la Banque mondiale et le FMI soulignent souvent que les pays se sont bien appropriés les DSRP, l'une des conditions à remplir pour bénéficier de l'Initiative PPTE, il serait trompeur de parler d'appropriation alors que les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être approuvées par les conseils d'administration des deux institutions. Certains éléments indiquent également que, dans plusieurs pays, la participation effective à l'élaboration des DSRP a été modeste et que d'autres politiques n'ont guère été envisagées<sup>45</sup>.

#### D. Absence d'additionnalité

46. Un facteur important pour évaluer l'impact de l'allègement de la dette est l'«additionnalité», c'est-à-dire le principe selon lequel l'allègement de la dette devrait s'ajouter à l'APD au lieu de s'y substituer ou d'être financé par les budgets y afférents. Bien que les pays créanciers se soient engagés à ne pas compromettre le succès des mesures d'allègement de la dette en réduisant l'APD versée aux pays pauvres, il apparaît que cet allègement s'est tout de même substitué à l'APD au lieu de s'y ajouter. Il convient de noter que l'APD, telle que définie par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), inclut l'allègement des dettes

<sup>43</sup> K. Owusu et F. Ng'ambi, *Structural damage: the causes and consequences of Malawi's food crisis* (Londres, World Development Movement, 2002), disponible à l'adresse [www.wdm.org.uk/campaign/resource.htm#reports](http://www.wdm.org.uk/campaign/resource.htm#reports).

<sup>44</sup> Jubilee Debt Campaign, «Debt and Women», note d'information (mars 2007); voir aussi Romilly Greenhill et Irene Wekiya, «Turning Off the Taps: Donor conditionality and water privatization in Dar es Salaam, Tanzania» (ActionAid International, septembre 2004): Le projet prévoyait l'octroi de prêts de 61,5 millions de dollars par la Banque mondiale, de 48 millions de dollars par la Banque africaine de développement et de 34 millions de dollars par la Banque européenne d'investissement, qui devront commencer à être remboursés plus tard cette année, bien que 6,6 millions de dollars aient déjà été remboursés au titre du principal et des intérêts dans le cas de l'emprunt contracté auprès de la Banque mondiale; voir World development Movement, «Tanzanian activists call for non-payment of World Bank water debt» par Tim Jones (30 avril 2013), disponible à l'adresse <http://www.wdm.org.uk/world-bank-imf/tanzanian-activists-call-none-payment-world-bank-water-debt>.

<sup>45</sup> Voir, par exemple, T. Bierschenk, E. Thioléron et N. Bako-Arifari, «Benin»; R. Jenkins et M. Tsoka, «Malawi»; I. Dante, J.-F. Gautier, M. Marouani et M. Raffinot, «Mali»; H. Falck, K. Landfald et P. Rebelo, «Mozambique»; A. Evans et E. Ngalwea, «Tanzania», *Development Policy Review*, vol. 21, Iss. 2, *Special Issue: Are PRSPs making a difference? The African experience* (2003).

contractées auprès des pays de l'OCDE. Il est donc possible que certains créanciers aient inscrit leurs engagements en la matière au compte de l'APD.

47. Un autre élément montre bien que l'allègement de la dette ne s'ajoute pas à l'APD: on observe en effet que la réduction du service de la dette s'accompagne généralement d'une réduction équivalente des futurs emprunts concessionnels. Par exemple, au titre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale, l'IDA et le FAD allègent la dette en déduisant chaque année toute remise de l'allocation annuelle que l'IDA détermine pour chaque pays bénéficiaire.

## E. Procédures judiciaires engagées par des fonds vautours

48. La participation des créanciers aux deux initiatives internationales d'allègement de la dette étant entièrement volontaire, certains créanciers commerciaux ont refusé d'y adhérer puis ont tenté – par la voie judiciaire, la saisie d'actifs ou des pressions politiques – de recouvrer la valeur nominale totale de la dette majorée des intérêts, des pénalités et des frais de justice<sup>46</sup>. Ces créanciers, appelés «fonds vautours» ou «fonds de créances sinistrées», achètent la dette souveraine de pays défaillants sur le marché secondaire avec un rabais important, attendent que d'autres créanciers annulent leurs dettes puis exercent de fortes pressions pour obtenir le remboursement de montants bien supérieurs au montant du rachat de la dette<sup>47</sup>.

49. Selon la Banque mondiale et le FMI, le nombre de procès intentés par des fonds vautours contre des PPTE a diminué ces dernières années, mais s'est stabilisé depuis quelques temps<sup>48</sup>. Il est cependant difficile d'en déterminer le nombre réel en raison du secret qui entoure les opérations de ces fonds. Des fonds vautours ont engagé, ou menacé d'engager, des poursuites en justice contre au moins 19 pays pauvres (Angola, Bolivie (État plurinational de), Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Guyana, Honduras, Libéria, Madagascar, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone et Zambie) depuis le lancement de l'Initiative PPTE en 1996.

50. Les poursuites engagées par des fonds vautours amenuisent les gains induits par l'allègement de la dette en empêchant les PPTE d'utiliser les ressources ainsi libérées pour leurs programmes de développement et de réduction de la pauvreté, mettant ainsi en péril le respect par ces pays de leurs obligations en matière de droits de l'homme. D'après certaines estimations, le coût de ces poursuites pourrait en moyenne représenter 18 % des dépenses annuelles consacrées à la santé et à l'éducation, 59 % du service de la dette et 5 % des recettes budgétaires. En 2008, la Banque mondiale et le FMI ont estimé que l'impact potentiel des décisions de justice variait de moins de 0,5 % du PIB du pays débiteur à 49 % dans le cas du Libéria.

<sup>46</sup> Les procédures judiciaires engagées par des fonds vautours se sont multipliées pendant que la communauté internationale ne prenait guère de mesures légales pour y mettre un frein.

<sup>47</sup> Pour une analyse de l'incidence des fonds vautours sur les droits de l'homme, voir le Rapport de l'expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, M. Cephias Lumina (A/HRC/14/21).

<sup>48</sup> Voir FMI, «Allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)», Fiche technique (2 avril 2013), disponible à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/hipcf.htm>.

## F. Autres lacunes

51. Les initiatives en place présentent deux autres lacunes notables. En premier lieu, les critères d'admissibilité à l'Initiative PPTE sont trop restrictifs et excluent de nombreux pays très endettés qui connaissent des niveaux élevés de pauvreté et dépensent souvent plus pour le service de la dette que pour les services de base<sup>49</sup>. On retrouve parmi ceux-ci le Bangladesh, Djibouti, la Grenade, la Jamaïque, Kiribati, le Lesotho, les Maldives, le Myanmar, les Philippines, les Tonga et le Zimbabwe. Par exemple, la dette extérieure des Philippines a été estimée à 60,3 milliards de dollars en 2009, et le pays a versé 13,6 milliards de dollars pour le service de la dette en 2006<sup>50</sup>. En tant que pays à revenu intermédiaire, les Philippines ne sont toutefois pas admissibles à l'allègement de la dette au titre des mécanismes actuels. En 2011, la Jamaïque, qui reste l'un des pays les plus endettés du monde, enregistrait une dette extérieure totale de 14,4 milliards de dollars (soit 330 % des exportations) et versait des intérêts qui représentaient le pourcentage du PIB (environ 10 %) le plus élevé de tous les pays<sup>51</sup>. Ainsi, entre 2008 et 2012, le service de la dette représentait près de 50 % des dépenses totales prévues au budget, tandis que l'ensemble des dépenses consacrées à l'éducation et à la santé ne représentait qu'environ 20 %<sup>52</sup>.

52. En second lieu, comme les initiatives en place s'attaquent presque exclusivement à la gestion imprudente de la dette par les emprunteurs et non aux causes profondes de la crise d'endettement, leurs effets peuvent être limités.

## V. Quel est l'avenir des mécanismes internationaux d'allègement de la dette?

53. L'Initiative PPTE n'était pas censée être un mécanisme permanent destiné à réduire la dette extérieure des pays à faible revenu. Les nouvelles demandes ont donc cessé d'être acceptées en 2006, lorsque la clause de caducité automatique<sup>53</sup> a pris effet et que la liste limitative des PPTE susceptibles de bénéficier de l'Initiative a été établie<sup>54</sup>. Selon la Banque mondiale et le FMI, l'Initiative PPTE a largement atteint ses objectifs<sup>55</sup>. L'Initiative tire maintenant à sa fin, mais son avenir reste incertain. Les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI se sont montrés peu favorables à l'idée de faire de l'Initiative un mécanisme permanent ou d'y mettre fin. De l'avis des administrateurs de ces deux institutions, la première option ne serait ni conforme à l'intention première de l'Initiative ni justifiée par les perspectives de solvabilité actuelles des pays à faible revenu, et elle

<sup>49</sup> Face à cette critique, le FMI indique que les critères d'admissibilité reflètent le large consensus des gouvernements des pays membres sur la priorité d'accès des pays les plus pauvres à l'allègement de la dette concessionnelle. Voir FMI, «HIPC Initiative: The IMF's Response to Critics», septembre 1998, disponible à l'adresse [www.imf.org/external/np/hipc/res.htm](http://www.imf.org/external/np/hipc/res.htm).

<sup>50</sup> En 2011, la dette extérieure totale était de 76 milliards de dollars. Voir Banque mondiale, *International Debt Statistics 2013* (Washington, 2013), p. 23.

<sup>51</sup> Voir Jake Johnson et Juan A. Montecino, *Update on the Jamaican Economy* (Washington, Center for Economic and Policy Research, mai 2012), p. 10; voir aussi Banque mondiale, *International Debt Statistics 2013* (voir note de bas de page n° 50), p. 22.

<sup>52</sup> Johnson et Montecino, *Update on the Jamaican Economy* (voir note de bas de page n° 51), p. 11.

<sup>53</sup> Date avant laquelle les pays devaient présenter des résultats satisfaisants pour être susceptibles de bénéficier de l'Initiative.

<sup>54</sup> IDA et FMI, «Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative», 8 novembre 2011, p. 24.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 7.

présenterait également un risque moral<sup>56</sup>. Ils ont par conséquent proposé d'ajouter de nouveaux critères de revenu et d'admissibilité (à partir de la fin de 2010) et d'établir une nouvelle liste limitative des pays potentiellement admissibles à un allègement de leur dette, car cela permettrait d'éliminer en grande partie le risque moral et de montrer dans quelle mesure l'Initiative PPTE a été mise en œuvre avec succès<sup>57</sup>.

54. La conclusion de l'Initiative PPTE ne devrait pas signifier la fin des efforts internationaux déployés pour résoudre l'ensemble des problèmes d'endettement des pays en développement pauvres. Au contraire, il faut considérer cela comme une occasion d'évaluer les succès et les échecs des mécanismes d'allègement de la dette existants et, partant, de procéder à une restructuration fondamentale de l'économie mondiale.

55. L'expert indépendant estime en outre que l'allègement de la dette ne suffit pas en lui-même à mettre les pays bénéficiaires sur la voie du développement durable. Il soutient donc les appels lancés notamment par Jubilee Debt Campaign en faveur d'une réforme fondamentale de l'économie mondiale pour garantir l'octroi de prêts plus responsables, durables et équitables et pour réduire la dépendance des pays en développement vis-à-vis des capitaux internationaux. Des réformes aussi radicales sont nécessaires dans la mesure où la Banque mondiale et le FMI, dont les fonctions sont déterminantes pour la mise en œuvre des mécanismes d'allègement de la dette existants, ont eux-mêmes souvent contribué de manière significative au problème de l'endettement, à la dépendance accrue des pays en développement vis-à-vis des exportations de produits de base et à la libéralisation du secteur financier – rendant ainsi ces pays plus vulnérables aux flux financiers internationaux – et peuvent difficilement jouer un rôle de premier plan dans une résolution équitable et durable de la crise de la dette. À cet égard, la communauté internationale devrait examiner un certain nombre des mesures abordées ci-après.

## A. Renforcer le principe de la responsabilité partagée

56. Les mesures prises en réponse à la crise de la dette des pays en développement n'ont nullement pris en considération la responsabilité des créanciers dans l'émergence de celle-ci<sup>58</sup>. Les créanciers ont souvent prétendu que la crise était imputable à une mauvaise gestion de la dette par ces pays<sup>59</sup>. Cette opinion transparait d'ailleurs dans la conception des mécanismes internationaux d'allègement de la dette existants, qui sont exclusivement axés sur la gestion de la dette et font abstraction du rôle des prêteurs. Pourtant, un examen de la crise indique qu'elle est en partie attribuable à l'irresponsabilité des créanciers (pays, banques et obligataires) qui ont pris de mauvaises décisions en matière d'investissement et de financement, ainsi qu'à la complicité des institutions financières internationales qui ont donné de mauvaises orientations<sup>60</sup>. Parmi les opérations irresponsables, on retrouve les

<sup>56</sup> Ibid., p. 27.

<sup>57</sup> Ibid., p. 29.

<sup>58</sup> À l'exception notable de la Norvège. En octobre 2006, le Gouvernement norvégien a annulé de manière unilatérale et inconditionnelle la dette publique d'environ 80 millions de dollars, contractée par cinq pays en développement dans le cadre de sa campagne d'exportation de navires parce que celle-ci constituait selon lui un échec de la politique de développement. Voir Gouvernement norvégien, Ministère des affaires étrangères, communiqué de presse n° 118/06, 2 octobre 2006; voir aussi le document A/HRC/14/21/Add.1, par. 19 à 25.

<sup>59</sup> Voir Jubilee Australia, *Alternatives to debtors prison: Developing a framework for international insolvency*, ACFID Research in Development Series Report No. 4, octobre 2011, p. 9 et 10; Sarah Edwards, *A New Debt Crisis? Assessing the impact of the financial crisis on developing countries* (Londres, Jubilee Debt Campaign, mars 2009), p. 8.

<sup>60</sup> Voir, par exemple, S. Edwards, *A New Debt Crisis?* (voir note de bas de page n° 59), p. 7 et 8. Jubilee Debt Campaign affirme que les mesures prises pour contrer la crise de la dette ne prennent nullement

prêts octroyés à des régimes oppressifs ou pour des projets entachés de corruption, inutiles ou hors de prix, ainsi que les prêts assortis de conditions injustes, qui ont entraîné de lourdes dettes odieuses ou illégitimes prises en charge de façon disproportionnée par les populations démunies des pays endettés<sup>61</sup>.

57. Le principe de la responsabilité partagée doit manifestement être réaffirmé. Tel qu'indiqué dans le Consensus de Monterrey, «[I]es créanciers et les débiteurs doivent être responsables au même titre de la prévention et du règlement d'une situation non viable de la dette». Cela signifie qu'il faut, premièrement, accepter le fait que les prêteurs et les emprunteurs ont mutuellement l'obligation de s'assurer que leur comportement ne contribue pas, ou ne donne pas lieu, à un endettement insoutenable. Ainsi, par exemple, les prêteurs ne doivent pas accorder de prêts sans exercer la diligence voulue ni, dans le cas des prêts de développement, accorder de prêts pour des projets sans retombées positives du point de vue du développement pour la population de l'État emprunteur. De leur côté, les emprunteurs ne doivent pas contracter des emprunts qu'ils ne sont pas en mesure de rembourser ni conclure des accords de prêt échappant aux cadres juridiques et institutionnels nationaux applicables. Il faut deuxièmement que les prêteurs et les emprunteurs acceptent leur responsabilité dans l'émergence des crises d'endettement et qu'ils prennent les mesures correctives appropriées. Pour le prêteur, cela pourrait signifier une annulation inconditionnelle des prêts accordés à tout va tandis que, pour l'emprunteur, cela pourrait exiger la mise en place d'un système de gestion de la dette publique transparent et responsable.

58. Dans la foulée de sa nouvelle adhésion au principe de la responsabilité partagée, la communauté internationale devrait œuvrer ensemble pour élaborer un cadre régissant le financement responsable qui non seulement incorporerait les principes d'équité, de responsabilité mutuelle et de transparence, mais renforcerait aussi la capacité des États d'atteindre leurs objectifs de développement et de respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme. À cet égard, l'expert indépendant exhorte tous les États à adhérer pleinement aux Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, adoptés par le Conseil des droits de l'homme en juin 2012 (A/HRC/20/23, annexe), et à appuyer l'adoption des Principes de la CNUCED relatifs à la promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables<sup>62</sup>.

## **B. Établir un mécanisme international de renégociation de la dette impartial**

59. Au fil des ans, de nombreuses propositions ont été faites en vue d'établir un mécanisme international de renégociation de la dette souveraine. Certaines de ces propositions s'inspiraient du régime de faillite en vigueur aux États-Unis, qui protège les autorités gouvernementales insolubles, telles que les États et les municipalités, afin qu'elles puissent continuer à fonctionner tout en évitant de sacrifier certains de leurs services publics de base pour rembourser leurs dettes<sup>63</sup>.

---

en considération la responsabilité des prêteurs et visent plutôt à protéger les créanciers et le système financier.

<sup>61</sup> Pour une analyse concernant la dette odieuse et illégitime, voir le document A/64/289, par. 8 à 22.

<sup>62</sup> Modifiés et reformulés au 10 janvier 2012.

<sup>63</sup> Voir, par exemple, Kunibert Raffer, «Internationalizing United States municipal insolvency: a fair, equitable and efficient way to overcome a debt overhang», *Chicago Journal of International Law*, vol. 6, n° 1 (2005), p. 363; C. G. Paulus et S. T. Kargman, «Reforming the process of sovereign debt restructuring: a proposal for a sovereign debt tribunal», document présenté lors d'un atelier sur l'endettement, le financement et les nouveaux problèmes d'intégration financière internationale,

60. L'expert indépendant appuie pleinement l'établissement d'un mécanisme international de restructuration de la dette souveraine qui serait permanent et indépendant et qui relèverait d'une institution neutre ne consentant pas de prêts et jouissant d'une légitimité internationale suffisante – l'Organisation des Nations Unies. À son avis, un tel mécanisme – fondé sur des principes d'équité, de transparence, d'inclusion et de participation – peut contribuer au règlement équitable et efficace des problèmes et des différends liés au remboursement de la dette souveraine. Contrairement aux mécanismes de ce genre qui existent actuellement, un tel organisme devrait donner la priorité au devoir qu'ont les États de répondre aux besoins essentiels de leurs populations, conformément aux obligations internationales qui leur incombent en matière de droits de l'homme et aux programmes nationaux de développement<sup>64</sup>. En faisant une large place aux besoins essentiels, ce mécanisme pourrait contribuer à éviter que la dette ne constitue un obstacle structurel au développement. Un mécanisme de renégociation de la dette indépendant permettrait également de sanctionner les comportements imprudents des prêteurs et des emprunteurs<sup>65</sup>.

61. Il faut cependant reconnaître qu'un mécanisme international de restructuration de la dette ne permettrait pas à lui seul de résoudre les problèmes d'endettement et d'appauvrissement des pays les plus démunis, ni d'éliminer les inégalités de l'économie mondiale. Néanmoins, il rehausserait le niveau de responsabilisation du système financier international et limiterait la capacité des institutions financières internationales d'obliger les pays pauvres à mettre en œuvre des politiques qui ne sont pas nécessairement compatibles avec leurs priorités nationales de développement<sup>66</sup>. Plus important encore, un tel mécanisme comblerait une lacune fondamentale du système financier international.

### C. Donner la priorité à la mobilisation des ressources internes

62. De nombreux pays pauvres sont chroniquement tributaires du financement extérieur (y compris s'agissant des prêts et des investissements), essentiellement en raison des fuites continues de flux financiers illicites<sup>67</sup>. En 2010, selon certaines estimations, les pays en développement ont ainsi perdu entre 783 milliards et 1 138 milliards de dollars en flux financiers illicites (principalement en raison de l'évasion fiscale, de la fuite de capitaux et de la corruption)<sup>68</sup>, problème exacerbé par la lenteur du rapatriement des richesses volées.

63. Comme l'a montré la crise financière mondiale, une telle dépendance peut rendre ces pays vulnérables aux brusques variations des fonds disponibles ou accessibles et se traduire par une hausse de leur endettement et des obligations financières extérieures<sup>69</sup>.

---

Bureau du financement du développement, Département des affaires économiques et sociales, 8 et 9 avril 2008.

<sup>64</sup> Voir le document intitulé Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme (A/HRC/20/23, annexe), par. 84 et 85.

<sup>65</sup> Jubilee Australia, *Alternatives to debtors prison* (voir note de bas de page n° 59), p. 27.

<sup>66</sup> Ibid., p. 29.

<sup>67</sup> D'après EURODAD, ces fuites ont été favorisées par la libéralisation financière des pays en développement, sur les conseils ou sous la contrainte des institutions financières internationales: voir EURODAD, «Debt in the downturn: New loans and new rules proposed to help impoverished countries through critical times. Is this the right response?», document de synthèse (30 septembre 2009), p. 13 et 14.

<sup>68</sup> Dev Kar et Sarah Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001-2010* (Washington, Global Financial Integrity, 2012); voir aussi le document A/HRC/22/42.

<sup>69</sup> Tim Jones, *The state of debt: Putting an end to 30 years of crisis* (Londres, Jubilee Debt Campaign, mai 2012), p. 42.

Par ricochet, cette situation peut influencer sur la capacité des gouvernements de faire face aux dépenses sociales de base et de préserver leur solvabilité.

64. L'expert indépendant reconnaît les avantages résultant d'un investissement étranger véritablement productif, mais il estime que les pays en développement doivent faire davantage d'efforts pour utiliser les ressources dont ils disposent déjà pour réduire leurs vulnérabilités. Il faut à cette fin mobiliser les ressources intérieures grâce à un meilleur recouvrement des recettes fiscales (y compris par l'examen des incitations fiscales accordées aux investisseurs étrangers); veiller à ce que les capitaux locaux soient investis dans le pays; surveiller et réglementer les transferts financiers en vue de prévenir la spéculation, le démembrement d'actifs, la fuite de capitaux illicites et l'évasion fiscale; favoriser les investissements à long terme véritablement productifs; accroître la transparence en ce qui concerne les revenus des sociétés multinationales qui exploitent les ressources nationales; et améliorer la coopération internationale en vue de garantir le retour des richesses volées.

#### **D. Réformer le système financier international**

65. Afin de réduire la vulnérabilité des pays pauvres face aux chocs exogènes et de limiter l'incidence des crises d'endettement, il est impératif de procéder à une restructuration fondamentale du système financier mondial. Une telle réforme devrait viser à créer un système plus inclusif et plus équitable dans lequel la prise de décisions est partagée au lieu d'être l'apanage de quelques États. De l'avis de l'expert indépendant, des instances exclusives, auxquelles seuls participent une poignée d'États, ne sauraient offrir une solution équitable et viable au problème de la dette. Il est donc important que tous les États participent aux efforts visant à réformer l'architecture financière internationale. À cet égard, il convient de rappeler qu'à Monterrey (Mexique), en 2002, la communauté internationale s'était engagée «à promouvoir à l'échelon national et mondial des systèmes économiques reposant sur les principes de la justice, de l'équité, de la démocratie, de la participation, de la transparence, de la responsabilité et de l'ouverture»<sup>70</sup>. Étant la seule institution à participation ouverte jouissant d'une légitimité mondiale suffisante, l'Organisation des Nations Unies est la mieux placée pour diriger les efforts visant à réformer le système financier international.

66. La réforme de l'architecture financière internationale devrait également chercher à redéfinir le rôle des institutions financières internationales, notamment celui de la Banque mondiale et du FMI – les créanciers les plus importants –, afin que les droits de l'homme et les personnes soient véritablement au cœur de leurs politiques et de leurs programmes. Il faut également que ces institutions abandonnent la pratique consistant à imposer des conditions trop interventionnistes (reposant sur un modèle unique du développement) qui se sont en grande partie révélées désastreuses pour de nombreux pays pauvres, afin que les pays puissent librement choisir leurs propres orientations en matière de développement<sup>71</sup>.

67. L'inquiétude soulevée par les effets négatifs que les politiques des institutions financières internationales semblent avoir sur le développement incite de plus en plus certains États à envisager la création de nouvelles institutions financières internationales, telles que la Banque du Sud et la banque des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud). L'expert indépendant soutient pleinement ces efforts, mais invite instamment les États concernés à veiller à ce que les nouvelles institutions donnent la priorité à un développement humain durable.

<sup>70</sup> Voir le Consensus de Monterrey sur le financement du développement (2002), par. 9.

<sup>71</sup> Voir le document intitulé Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme (A/HRC/20/23, annexe), par. 73 à 83.

68. Enfin, pour s'assurer que les pays pauvres endettés tirent le meilleur parti possible de l'allègement de la dette, pour préserver leur solvabilité et pour atteindre leurs objectifs en matière de développement durable, les États doivent s'employer à améliorer la cohérence et la compatibilité des différentes politiques régissant le commerce, l'aide, la dette, les finances et la monnaie (voir A/65/260, par. 49 à 53)<sup>72</sup>.

## VI. Conclusions et recommandations

69. Bien qu'elles aient permis (en théorie) de réduire le service de la dette des pays pauvres très endettés, les initiatives internationales d'allègement de la dette existantes n'ont pas réussi à éradiquer les causes profondes de l'endettement insoutenable des pays à faible revenu, notamment l'inégalité des termes de l'échange, la taille réduite des bases de production et d'exportation, la vulnérabilité aux chocs exogènes (y compris les chutes enregistrées par le secteur financier international) et l'irresponsabilité ayant présidé à l'octroi des prêts. Au lieu de cela, les initiatives visaient surtout à réduire la dette à un niveau jugé «soutenable» par les créanciers, laissant ainsi entendre que le problème était attribuable à une gestion imprudente de la dette et à la mauvaise gouvernance des pays bénéficiant d'un allègement de la dette. Le rôle central accordé aux créanciers dans les initiatives en place est incompatible avec le principe de la responsabilité partagée, tandis que les conditionnalités qui y sont prévues ont compromis la souveraineté des pays débiteurs et, dans certains cas, la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté de l'allègement de la dette.

70. Il est peu probable que, sous leur forme actuelle, les mécanismes internationaux de restructuration de la dette puissent apporter une solution juste et durable à la crise d'endettement. Ce constat montre qu'il est urgent de revoir les mécanismes existants et d'élaborer des stratégies qui mettent l'accent sur les droits de l'homme et les besoins fondamentaux des populations, tout en respectant la souveraineté des pays endettés. La conclusion de l'Initiative PPTE donne l'occasion à la communauté internationale d'examiner les différents moyens qui pourraient aider à trouver une solution équitable et durable à la crise de la dette et contribuer à l'établissement d'un ordre économique international véritablement équitable. À cet égard, l'expert indépendant formule les recommandations suivantes:

a) Les États devraient honorer l'engagement qu'ils ont pris d'être responsables au même titre de la prévention et du règlement d'une situation non viable de la dette;

b) Les États devraient s'engager à respecter les normes internationalement reconnues en matière de prêts et d'emprunts responsables qui sont contraignantes à la fois pour les États et les institutions financières (internationales et nationales). À cet égard, ils devraient mettre en œuvre les Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme et soutenir l'adoption du projet de Principes de la CNUCED relatifs à la promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables;

c) Les États devraient intensifier leurs efforts de coopération pour établir un mécanisme international de renégociation de la dette souveraine indépendant qui

<sup>72</sup> La nécessité d'assurer la cohérence des politiques commerciales, financières et monétaires est largement reconnue; voir, par exemple, le Consensus de São Paulo, adopté à la onzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui a eu lieu à São Paulo (Brésil) du 13 au 18 juin 2004, TD/412, partie II, par. 17; le *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique)*, 18 au 22 mars 2002 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe, par. 52; et le document final du Sommet mondial de 2005, résolution 60/1 de l'Assemblée générale.

permette un règlement efficace et équitable des problèmes de remboursement de la dette. Un tel mécanisme devrait relever d'une institution ouverte à tous qui jouirait d'une légitimité internationale suffisante – l'Organisation des Nations Unies;

d) Des efforts devraient être faits pour réduire la dépendance des pays en développement vis-à-vis des capitaux internationaux en améliorant leur capacité de mobiliser les ressources nationales par un recouvrement accru des recettes publiques, en garantissant un rendement équitable et mutuellement avantageux de l'exploitation des ressources naturelles par les investisseurs étrangers, en s'attaquant aux flux financiers illicites et en redoublant d'efforts pour restituer les avoirs volés à leur pays d'origine;

e) Les États devraient adopter de vastes dispositifs législatifs conformes aux Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, afin de restreindre les activités prédatrices des fonds voutours dans leurs juridictions;

f) Les États membres devraient entreprendre des réformes fondamentales de la Banque mondiale, du FMI et des autres institutions financières internationales pour veiller à ce que ceux-ci se conforment aux normes communément admises en matière de bonne gouvernance (notamment de transparence, de responsabilité, d'appropriation et de participation), ainsi qu'aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, à l'environnement et au travail;

g) La Banque mondiale et le FMI devraient réaliser un examen approfondi de leur cadre conjoint de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu, afin de garantir que les analyses de la viabilité de la dette accordent suffisamment d'attention à la préservation des ressources nécessaires aux programmes de développement et à la mise en place de conditions propres à l'exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels. En particulier, les analyses de la viabilité de la dette devraient mettre en balance, d'une part, les recettes publiques et, d'autre part, la nécessité d'un pays de financer des stratégies de développement conçues et mises en œuvre au niveau national et de respecter ses obligations en matière de droits de l'homme;

h) Conformément aux Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, les institutions financières internationales et les autres prêteurs devraient cesser d'assortir les prêts et l'allègement de la dette de conditions contraignantes qui peuvent nuire à l'exercice des droits de l'homme et/ou freiner le développement des pays bénéficiaires;

i) Les États devraient prendre d'urgence des mesures pour garantir la cohérence des politiques financières, monétaires, commerciales et de développement.