



Assemblée générale

Distr. générale
9 août 2010
Français
Original : anglais

Soixante-cinquième session

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

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

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

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport établi en application des résolutions 7/4 et 14/4 du Conseil des droits de l'homme par l'expert indépendant, Cephass Lumina, 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.

* A/65/150.



**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**

Résumé

Dans le présent rapport, qui est présenté en application des résolutions 7/4 et 14/4 du Conseil des droits de l'homme, l'expert indépendant analyse les liens entre la dette et le commerce. Il fait valoir que l'adoption de politiques commerciales et financières cohérentes peut permettre d'obtenir de meilleurs résultats en matière de développement durable et contribuer à la recherche d'une solution durable aux problèmes d'endettement des pays en développement et à l'exercice des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels et du droit au développement dans ces pays.

Le rapport comprend quatre parties. La première, qui est l'introduction, décrit les activités entreprises par l'expert indépendant depuis la présentation de son précédent rapport à l'Assemblée générale (voir A/64/289 et Corr.1) en 2009. La deuxième analyse les liens entre la dette et le commerce. Elle examine brièvement l'incidence de la libéralisation du commerce sur l'allègement de la dette et les droits de l'homme, fait ressortir certaines des insuffisances des évaluations de la viabilité de la dette au titre du Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu, élaboré conjointement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, et appelle à la mise en place d'un nouveau cadre de viabilité de la dette qui tienne compte des préoccupations en matière de développement durable et de droits de l'homme. La troisième partie souligne la nécessité d'appliquer des politiques cohérentes dans les domaines du commerce et de la finance, y compris la dette. La quatrième partie offre quelques conclusions et recommandations.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Le lien entre dette et commerce	5
A. Commerce, dette et droits de l'homme	5
B. Conditionnalité et allègement de la dette	5
C. La libéralisation des échanges comme condition d'allègement de la dette	10
D. Effet de la libéralisation des échanges sur la dette et les droits de l'homme	11
E. Endettement tolérable : définition, analyse et critique	13
F. Endettement tolérable : le rôle du commerce	14
G. Une approche de l'endettement tolérable fondée sur les droits de l'homme	16
III. Cohérence des politiques	18
IV. Conclusions et recommandations	20

I. Introduction

1. Dans sa résolution 7/4, le Conseil des droits de l'homme a prié l'expert indépendant « d'étudier plus avant, dans le rapport analytique qu'il présente tous les ans au Conseil, les liens multiples avec le commerce et d'autres questions, notamment le VIH/sida, lorsqu'il examinera les incidences de la dette extérieure et des obligations financières internationales des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels » (par. 4). Dans sa résolution 14/4, le Conseil a prié l'expert indépendant de continuer d'étudier ces liens « dans son examen des incidences des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure » (par. 27). Le Conseil a en outre prié l'expert indépendant de lui présenter des rapports analytiques sur l'application de ces résolutions et de soumettre des rapports intérimaires sur la question à l'Assemblée générale (résolutions 7/4, par. 9, et 14/4, par. 33) et de faire rapport à l'Assemblée générale au sujet de la question des 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 (résolution 14/4, par. 30). En réponse à ces demandes, le présent rapport fait une analyse de la corrélation entre dette et commerce.

2. Depuis qu'il a présenté son précédent rapport à l'Assemblée générale (voir A/64/289 et Corr.1) en 2009, l'expert indépendant a entrepris diverses activités, qui sont décrites dans ses rapports au Conseil (A/HRC/14/21 et Add.1). Il a également présenté, en juin 2010, son rapport annuel au Conseil à sa quatorzième session. Les 17 et 18 juin 2010, l'expert indépendant a mené la première d'une série de consultations régionales sur le projet de principes directeurs généraux concernant la dette extérieure et les droits de l'homme¹, comme l'a demandé le Conseil dans sa résolution 11/5 et dans sa décision 12/119. D'autres consultations régionales sont prévues comme suit : Afrique (octobre 2010), Asie-Pacifique (novembre 2010) et Europe/autres (février 2011). Une dernière session visant à faire la synthèse des diverses positions régionales se tiendra à Genève en mars/avril 2011. Il s'agit, lors de ces consultations, de solliciter les vues des différentes parties prenantes, dont les États, les organisations internationales, les organisations régionales, les institutions financières internationales, les organisations de la société civile et les milieux universitaires, sur la forme et la teneur des principes directeurs en vue d'y apporter des améliorations.

3. Les consultations régionales pour l'Amérique latine et les Caraïbes ont été organisées par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, en collaboration avec la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) à Santiago. L'expert indépendant tient à remercier la CEPALC et le Haut-Commissariat de l'intérêt et de l'appui qu'ils ont apportés à ces consultations.

4. Du 28 juin au 2 juillet 2010, l'expert indépendant a participé à la septième réunion annuelle des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, organisée par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme à Genève.

¹ Les principes directeurs, d'application volontaire, visent à faire en sorte que les obligations des États découlant de la dette extérieure et les autres obligations financières internationales connexes n'entravent pas leur aptitude à s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme. On peut les consulter, sous leur forme actuelle, sur le site Web de l'expert indépendant, à l'adresse <http://www2.ohchr.org/english/issues/development/debt/index.htm>.

II. Le lien entre dette et commerce

A. Commerce, dette et droits de l'homme

5. Le commerce et la dette sont inextricablement liés : les avantages tirés du commerce ont une incidence sur la dette extérieure des pays². Les recettes provenant des exportations permettent aux pays de faire face au fardeau de la dette extérieure. Étant donné que la dette doit, à terme, être remboursée par les exportations, toute baisse des prix à l'exportation accroît la valeur réelle de la dette. Ainsi, la croissance des exportations est indispensable pour assurer la viabilité de la dette extérieure, a-t-on observé³.

6. La crise de la dette a pour origine les prêts malavisés et excessifs contractés par les pays en développement par rapport à leurs futures recettes commerciales⁴. Les pays tributaires de produits de base, en particulier ceux qui dépendent d'un produit principal comme le cuivre, le café ou le cacao, ont été les plus touchés par la crise de la dette⁵. Il existe un lien entre l'endettement croissant des pays à faible revenu et leur dépendance à l'égard des produits d'exportation. En outre, une dette insoutenable réduit aussi la capacité des pays d'attirer des investissements et donc de favoriser la croissance économique et d'améliorer les perspectives commerciales.

7. Il existe également un lien entre la dette et les droits de l'homme. Comme l'a noté l'expert indépendant, le fait que les pays en développement très endettés détournent les ressources des dépenses consacrées aux services publics au profit du service de la dette constitue un obstacle au développement durable et à l'exercice des droits de l'homme.

B. Conditionnalité et allègement de la dette

8. La conditionnalité, c'est-à-dire le fait de lier l'aide à l'application par le pays bénéficiaire de conditions imposées en matière de politique macroéconomique, a été un élément important, quoique controversé, des programmes du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale depuis plus de deux décennies⁶. Les conditions généralement imposées sont notamment : la privatisation de services publics de distribution comme l'eau et l'électricité; la réduction des dépenses publiques (souvent au détriment du financement des services sociaux de base, y compris ceux destinés aux pauvres); les suppressions d'emploi dans la fonction

² Voir le document présenté par l'Argentine sur la relation entre le commerce, la dette et les finances au Groupe de travail sur le commerce, la dette et les finances (WT/WGTDF/W/33), 12 septembre 2005.

³ Voir Aldo Caliarì (éd.), *Debt and Trade: Making Linkages for the Promotion of Development* (Genève : South Centre/Centre of Concern, 2009), p. 101.

⁴ Ibid., p. 113.

⁵ Pendant la période qui s'est écoulée entre le début de la crise en 1980 et 1985, les prix des produits agricoles ont baissé d'un quart alors que l'intérêt que ces pays doivent acquitter a considérablement augmenté.

⁶ Voir Réseau européen sur la dette et le développement (EURODAD), *Untying the knots: how the World Bank is failing to deliver real change on conditionality* (novembre 2007); Peter Hardstaff, *Treacherous conditions: how IMF and World Bank policies tied to debt are undermining development* (Londres, Mouvement pour le développement mondial, mai 2008), p. 5; Fonds monétaire international (FMI), *Trade Policy Conditionality in Fund-Supported Programmes* (Washington, FMI, 2001).

publique (principal employeur dans de nombreux pays); l'introduction de redevances pour les services sociaux de base comme l'éducation de base et les soins de santé primaires; et la libéralisation du commerce par l'élimination des subventions et des droits à l'importation.

9. Dans les années 80 et 90, de nombreux pays en développement gravement touchés par la crise de la dette se sont tournés vers le FMI et la Banque mondiale pour obtenir des prêts, qui étaient assortis de conditions rigoureuses en matière d'ajustement budgétaire et d'application de réformes axées sur le marché (programmes d'ajustement structurel)⁷. Fondés sur ce qui a été décrit comme une confiance injustifiée dans le pouvoir d'autoréglementation des marchés financiers, les programmes d'ajustement structurel ont souvent conduit à la libéralisation du commerce et à la déréglementation de la libéralisation du compte de capital⁸. La récente crise financière et la récession mondiale qui s'en est suivie ont fait voler en éclats ce mythe.

10. Alors que le FMI et la Banque mondiale disent avoir révisé leur conception de la conditionnalité, notamment en réduisant le nombre de conditions dont sont assortis leurs financements, les études indiquent qu'en pratique rien n'a guère changé⁹. Ainsi, une étude réalisée en 2007 par le Réseau européen sur la dette et le développement (EURODAD) à partir de données de la Banque mondiale a montré que chaque prêt de la Banque était en moyenne assorti de 37 conditions, dont 13 étaient jugées juridiquement contraignantes¹⁰. Certains pays font face à un nombre plus élevé de conditions. Par exemple, 144 conditions avaient été imposées au Rwanda au titre de la subvention d'appui à la réduction de la pauvreté de 2006¹¹. Dans une étude portant évaluation de 216 programmes approuvés par le FMI entre 1995 et 2004, le Bureau indépendant d'évaluation du FMI a conclu que le Fonds avait augmenté le nombre de conditions structurelles et leur ingérence dans le processus de décision des pays bénéficiaires¹². En avril 2008, EURODAD a indiqué

⁷ Voir Melik Ozden, *Debt and human rights: consequences for human rights of the debt of the countries of the South and the current state of its treatment within the United Nations bodies* (Genève, CETIM, 2008) p. 3 et 4.

⁸ *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.10.II.C1), p. 104.

⁹ En 2002, le Fonds monétaire international a approuvé une série de directives (Directives sur la conditionnalité) par lesquelles le Fonds s'engageait à réduire le nombre total de conditions imposées dans sa pratique de la conditionnalité structurelle. De même, en 2005, la Banque mondiale a révisé sa pratique en matière de conditionnalité et adopté par la suite cinq « Principes de bonne pratique » qui visaient à réduire le nombre de conditions dont sont assorties les prêts de la Banque et à faire en sorte que ces conditions respectent les plans de réduction de la pauvreté élaborés par les pays bénéficiaires et reposent sur ces plans. Néanmoins, la Banque continue d'assortir ses prêts de conditions délicates en matière de politique économique comme la privatisation et la libéralisation. Voir *Untying the knots*, p. 8 à 14. Voir aussi Réseau européen sur la dette et le développement, *World Bank and IMF Conditionality: a development injustice* (2006); Benedicte Bull, Alf Morten Jerve et Erlend Sigvaldsen, *The World Bank's and the IMF's use of conditionality to encourage privatization and liberalization: current issues and practices*, rapport établi pour le Ministère norvégien des affaires étrangères comme document d'information pour la Conférence d'Oslo sur la conditionnalité, SUM Report n° 13 (Oslo, Centre pour le développement et l'environnement, Université d'Oslo, 2006).

¹⁰ Réseau européen sur la dette et le développement, *Untying the knots*, p. 9.

¹¹ Ibid.

¹² Bureau indépendant d'évaluation du FMI, « Évaluation de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI », 27 novembre 2007, accessible à <http://www.ieo-imf.org/eval>.

que depuis l'approbation des directives sur la conditionnalité, le FMI n'avait pas pu réduire le nombre de conditions structurelles dont sont assortis ses prêts au titre du développement et que le Fonds continuait de recourir massivement aux conditions délicates comme la privatisation et la libéralisation¹³. Selon EURODAD, la grande majorité des facilités pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance approuvées entre 2005 et 2008 étaient assorties de conditions de privatisation ou de libéralisation¹⁴.

11. Les prêts et les mécanismes d'allègement de la dette du FMI et de la Banque mondiale continuent d'être assortis de conditions relatives aux politiques, notamment la privatisation et la libéralisation des secteurs commercial et financier.

12. Au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), les pays aptes à bénéficier de l'allègement de la dette doivent satisfaire des conditions précises au point de décision et au point d'achèvement¹⁵. Pour atteindre le point de décision, les pays doivent avoir fait leurs preuves en matière de stabilité macroéconomique et disposer d'un plan national de réduction de la pauvreté (document de stratégie pour la réduction de la pauvreté). Cette condition s'applique non seulement aux pays pauvres très endettés mais aussi à tous les pays qui reçoivent des prêts à des conditions avantageuses de l'Association internationale de développement (IDA). Le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté,

Les prêts que le FMI accorde aux pays pauvres sont assortis de deux types de conditions : les conditions quantitatives et les conditions structurelles. Les conditions quantitatives imposent une série d'objectifs macroéconomiques aux gouvernements des pays concernés pour déterminer notamment le niveau du déficit budgétaire qu'un gouvernement peut se permettre ou le niveau des créances intérieures. Les conditions structurelles exigent l'application de réformes institutionnelles et législatives, notamment la réforme du commerce, la libéralisation des prix et la privatisation.

¹³ Nuria Molina et Javier Pereira, *Critical conditions: the IMF maintains its grip on low-income governments* (EURODAD, avril 2008), p. 4 et 5. L'étude était basée sur une évaluation des facilités pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance approuvées par le FMI entre janvier 2003 et décembre 2007 pour 35 pays de diverses régions. Les facilités pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance sont des prêts que le FMI accorde aux pays à faible revenu sur la base du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté établi par le pays bénéficiaire.

¹⁴ Nuria Molina et Javier Pereira, *Critical conditions*, p. 4 et 5.

¹⁵ L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a été lancée en 1996 par la Banque mondiale et le FMI en vue de réduire le fardeau de la dette des pays pauvres très endettés qui s'étaient engagés à appliquer des réformes visant à favoriser une croissance économique durable, la stabilité macroéconomique et la réduction de la pauvreté. Elle a été renforcée en 1999 en vue d'accorder un allègement plus substantiel de la dette. Pour prétendre à un allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE, un pays doit : a) présenter des indicateurs du fardeau de la dette supérieurs aux seuils de l'Initiative selon les données les plus récentes pour l'année qui précède immédiatement le point de décision; b) avoir fait leurs preuves en matière d'application de politiques au titre des programmes appuyés par le FMI et l'Association internationale de développement; et c) disposer d'une stratégie de réduction de la pauvreté. En juin 2005, l'Initiative PPTE a été complétée par l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), qui visait à accorder un allègement plus important de la dette et donc à accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. L'IADM permet ainsi d'accorder aux pays qui ont achevé l'Initiative PPTE un allègement total de la dette visée due au FMI, à l'Association internationale de développement de la Banque mondiale et au Fonds africain de développement. La Banque interaméricaine de développement a adhéré à l'IADM en mars 2007 et décidé d'accorder un allègement semblable aux cinq pays pauvres très endettés d'Amérique latine et des Caraïbes. Voir FMI, *Factsheet: Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, 18 février 2010.

qui établit un lien entre 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 pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Il présente aussi les ressources extérieures nécessaires et les sources de financement. Le document est approuvé par la Banque mondiale et le FMI.

13. De manière générale, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté exigent la privatisation des services publics de distribution (parfois appelée « réforme du secteur public »)¹⁶, la déréglementation, l'élimination des subventions (y compris celles dont bénéficient les pauvres), la promotion des exportations et de l'investissement étranger et la libéralisation du commerce. Selon le FMI, « la croissance économique soutenue favorable aux pauvres, reposant sur un secteur privé dynamique et de solides investissements, constitue la pierre angulaire de la stratégie de réduction de la pauvreté. Le Fonds continuera de prêter conseil et d'appuyer les politiques à cette fin, notamment pour ce qui est d'assurer une gestion macroéconomique prudente, de mettre en place des marchés libres et plus ouverts et d'instaurer un environnement stable et prévisible pour l'activité dans le secteur privé [...] étant donné que les donateurs ont leurs vues propres concernant les priorités et les possibilités de financement, ils doivent être étroitement associés au processus participatif. »¹⁷ Par conséquent, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté sont en fait de la même nature que les programmes d'ajustement structurel dont on a dit beaucoup de mal.

14. Pour atteindre le point d'achèvement, un pays doit maintenir la stabilité macroéconomique, entreprendre des réformes structurelles et appliquer une stratégie pour la réduction de la pauvreté à la satisfaction du FMI et de la Banque mondiale.

15. Le processus des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté a été critiqué s'agissant de la participation de la société civile et de l'appropriation par les pays. On a fait valoir que, dans certains pays, la société civile n'avait pas véritablement participé à l'élaboration des plans pour la réduction de la pauvreté et que d'autres politiques de rechange n'avaient pas été suffisamment prises en compte¹⁸. On a également affirmé qu'il était erroné de dire que les pays se sont appropriés les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté étant donné qu'ils sont soumis à l'approbation des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale. On a par ailleurs soutenu que même si les politiques comme la privatisation et la libéralisation ne sont pas mentionnées dans ces documents, le FMI et la Banque mondiale peuvent toujours les imposer au moyen de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et du Crédit d'aide à la réduction de la pauvreté¹⁹.

¹⁶ Selon EURODAD, les conditions que la Banque mondiale qualifie de « réforme du secteur public » sont souvent des conditions qui créent un environnement juridique et politique propice à la privatisation. Voir EURODAD, *Untying the knots*, p. 13.

¹⁷ FMI, *The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF): Operational Issues* (Washington, FMI, 1999).

¹⁸ Voir, par exemple, T. Bierschenk, E. Thioleron et N. Bako-Arifari, « Benin », R. Jenkins et M. Tsoka, « Malawi », I. Dante, J. Gaultier, M. Marouani et M. Raffinot, « Mali », H. Falck, K. Landfald et P. Rebelo, « Mozambique », et A. Evans et E. Ngalwea, « Tanzania », *Development Policy Review*, vol. 21, n° 2 (2003).

¹⁹ Hardstaff, *Treacherous conditions* (voir note 6), p. 10.

16. Les répercussions négatives des politiques d'ajustement structurel (et du lourd fardeau de la dette) sur la prestation de services sociaux de base liés aux droits de l'homme, ainsi que leur contribution à l'accroissement de la pauvreté et à la marginalisation des pauvres dans les pays en développement qui ont été contraints de les appliquer, sont bien étayées²⁰.

17. La conditionnalité n'est pas efficace²¹ et compromet la prise en mains des programmes par les pays ainsi que l'espace politique national et l'aptitude des gouvernements à adopter des règlements en faveur des groupes vulnérables et de leurs programmes de développement. En retirant à des gouvernements souverains la prise des décisions pour la confier à des représentants non élus des donateurs, la conditionnalité porte atteinte à la responsabilité des pouvoirs publics devant leurs citoyens et va à l'encontre des normes acceptées en matière de bonne gouvernance, auxquelles les institutions financières internationales demandent souvent aux pays en développement de souscrire. Elle va aussi à l'encontre du principe reconnu dans le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement²², selon lequel « chaque pays est responsable au premier chef de son propre développement économique et social et le rôle des politiques et des stratégies de développement nationales ne saurait être sous-estimé » (par. 6). Le Consensus de Monterrey souligne en outre que « les institutions de financement multilatérales, lorsqu'elles fournissent des conseils de politique générale ou un soutien financier, doivent respecter les voies de réforme judicieuses définies par les pays, qui tiennent compte des besoins des populations démunies et reflètent le souci de lutter contre la pauvreté, et prendre dûment en considération les besoins particuliers et les capacités d'exécution des pays en développement et en transition, en vue d'assurer la croissance économique et un développement durable. Elles devraient, en donnant ces conseils, tenir compte des coûts sociaux des programmes d'ajustement et ceux-ci devraient être conçus de manière à limiter autant que possible les répercussions négatives sur les couches vulnérables de la société » (par. 56).

18. Il convient de noter que, du point de vue des droits de l'homme, la réglementation est une obligation : le droit international des droits de l'homme impose aux États de prendre les mesures législatives, administratives, budgétaires, judiciaires et autres voulues pour assurer l'exercice des droits de l'homme²³.

²⁰ 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 Hardstaff, *Treacherous conditions*, p. 5.

²¹ Il est intéressant de noter qu'une évaluation effectuée en 2007 par le Bureau indépendant d'évaluation du FMI indique que la conditionnalité ne suscite pas de changements durables de politiques et n'aide pas les pays à réaliser les objectifs de réduction de la pauvreté convenus avec le FMI et conclut que la conditionnalité devrait être limitée aux secteurs fondamentaux du FMI. (Bureau indépendant d'évaluation du FMI, « Évaluation de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI », 27 novembre 2007).

²² *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique)*, 18-22 mars 2002 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe.

²³ Voir, par exemple, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par. 1, art. 2. Bien que certaines règles en matière de commerce, notamment des dispositions de

C. La libéralisation des échanges comme condition d'allègement de la dette

19. Non seulement de nouveaux prêts continuent d'être assortis de conditions dans le cadre de la politique de libéralisation des échanges comme indiqué plus haut, mais leurs modalités d'application constituent également un élément clef de l'allègement de la dette. C'est ainsi qu'une étude des documents de prise de décision PPTE de 26 pays a révélé que tous faisaient état d'un programme de privatisation antérieur et d'un processus de privatisation en cours ou ultérieur. Quinze au total ont directement fait allusion à une privatisation prévue des services publics ou de base tels que l'énergie, les télécommunications, l'eau et les transports; 23 ont cité les efforts précédemment déployés pour libéraliser les échanges et 11 ont indiqué que le processus de libéralisation des échanges se poursuivait²⁴.

20. La Banque mondiale et le FMI ont conseillé à des pays producteurs de café comme la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Kenya et l'Ouganda de libéraliser le secteur du café ou exigé de leurs gouvernements qu'ils le fassent²⁵. Ces mesures de libéralisation ont consisté notamment à déréglementer l'offre et les prix, à démanteler les organismes commerciaux publics et à encourager l'accroissement de la production et des exportations. Le droit de la Côte d'Ivoire à bénéficier en 1998 d'un allègement de sa dette au titre de l'Initiative PPTE avait été assorti à la libéralisation totale du secteur du café à la fin de la campagne agricole de 1998-1999 au plus tard²⁶. Un deuxième projet d'appui aux services agricoles nationaux financé par la Banque mondiale a souligné la nécessité impérieuse de le libéraliser entièrement²⁷.

21. Ce conseil sur la politique à suivre et cette conditionnalité ne semblaient pas tenir compte des conséquences pouvant découler des encouragements du FMI et de la Banque mondiale à accroître la production et les exportations dans d'autres parties du monde. Entre 1998 et 2001, la saturation des marchés a provoqué un effondrement des prix et une crise dans les pays producteurs de café²⁸, situation susceptible d'entraîner à la longue une réduction de l'allègement de la dette dont des pays bénéficient.

l'Accord général sur le commerce des services, reconnaissent le droit des membres « de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre à des objectifs de politique nationale » et le besoin particulier qu'ont les pays en développement d'exercer ce droit, il est difficile d'invoquer ce droit par nombre des obligations découlant de l'Accord qui manquent de clarté. Il convient de noter également que les membres de l'OMC ne peuvent introduire une réglementation que dans la mesure où celles qu'ils adoptent sont conformes à leurs obligations au titre de l'OMC. Voir Caroline Dommen, « The WTO, international trade and human rights », in Michael Windfuhr (éd.), *Mainstreaming Human Rights in Multilateral Institutions* (2004), accessible à http://www.3dthree.org/pdf_3D/WTOmainstreamingHR.pdf.

²⁴ Hardstaff, *Treacherous conditions* (note de bas de page 6), p. 7.

²⁵ Ibid., p. 13.

²⁶ Banque mondiale, document de prise de décisions sur la Côte d'Ivoire, 6 mars 1998.

²⁷ Deuxième projet d'appui aux services agricoles nationaux, document d'évaluation de projet, 23 juin 1998.

²⁸ Banque mondiale, « Ethiopia: developing exports to promote growth », rapport de secteur, 25 avril 2002.

D. Effet de la libéralisation des échanges sur la dette et les droits de l'homme

22. La libéralisation des échanges peut avoir des effets bénéfiques sur la capacité des économies à assurer le service de la dette, puisqu'elle peut être source accrue de devises sous forme d'exportations nettes et d'investissements étrangers directs²⁹. Mais ce n'est pas toujours le cas. Ainsi lorsqu'un pays est fortement tributaire de l'exportation de produits primaires, la libéralisation graduelle des échanges veut qu'il réduise ou élimine ses barrières tarifaires à l'importation et à l'exportation, et le déficit budgétaire qui en découle devra alors être peut-être comblé par des emprunts plus importants, ce qui accroît le fardeau de sa dette.

23. On pense souvent qu'il existe une corrélation positive entre la libéralisation des échanges et le développement économique dans les pays à faible revenu, alors que la libéralisation n'a engendré ni l'augmentation escomptée des taux de croissance ni l'amélioration de l'intégration internationale de nombre d'entre eux. En fait, la libéralisation des échanges peut constituer une véritable entrave au développement de pays ayant des obligations à honorer au titre de leur dette extérieure et enfreindre le droit fondamental au développement. Comme il ressort d'un rapport récemment publié, la libéralisation des échanges a progressivement réduit les moyens dont disposent les pays en développement pour mettre leurs politiques commerciales au service de la promotion de leur développement économique³⁰.

24. Outre le fait de n'avoir pas assuré à de nombreux pays très endettés la croissance et le développement économique escomptés, la libéralisation des échanges a eu des effets néfastes sur l'exercice des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, et du droit au développement dans ces pays. Les conditions telles que la libéralisation des échanges et la privatisation, dont continue d'être assorti l'octroi de prêts à des conditions libérales ou l'allègement de la dette, ne cadrent pas avec les faits historiques entourant le succès de ces politiques. En 2002, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a signalé que la libéralisation rapide et poussée des échanges à laquelle ont procédé les pays les moins avancés au cours des années 90 n'a pas bénéficié aux pauvres et a en fait conduit à un chômage, à des écarts de salaires et à une pauvreté accrus³¹.

25. En République-Unie de Tanzanie, l'annulation de la dette a été subordonnée à la privatisation de la distribution d'eau à Dar es-Salaam, ce qui a eu pour effet de réduire drastiquement, par suppression de services et augmentation de redevances, l'accès à l'eau des populations les plus démunies³². Au Malawi, la libéralisation du secteur agricole par la réduction des subventions accordées aux petits agriculteurs, la dérèglementation des prix et la restructuration/privatisation de l'organisme de commercialisation agricole national a entraîné des hausses de prix, la constitution de

²⁹ « Impact of trade liberalization on external debt burden: econometric evidence from Pakistan » (http://mpira.ub.uni-muenchen.de/9548/1/MPRA_paper_9548.pdf).

³⁰ Ibid.

³¹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Les pays les moins avancés, rapport 2002 : échapper au piège de la pauvreté* (Genève, CNUCED, 2002); CNUCED, *Développement économique en Afrique – de l'ajustement à la réduction de la pauvreté : qu'y a-t-il de nouveau?* (Genève; CNUCED, 2002).

³² Voir Jubilee Debt Campaign, *Debt and Women*, note d'information, 2007.

réserve 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 population³³.

26. L'imposition à des pays en développement de conditions nécessitant la suppression des subventions agricoles témoigne d'un manque de cohérence au sein des instances de gouvernance économique mondiale. Les pays développés accordent d'énormes subventions à leurs secteurs agricoles, en donnant à leurs agriculteurs un avantage déloyal en termes de coûts de production, qui leur permet de facturer à un prix moins élevé des produits qui font concurrence à des produits agricoles non subventionnés originaires de pays en développement³⁴. Ce marché est faussé principalement dans le cas du coton, du riz, des légumes et d'autres produits agricoles, dont dépendent bien des pauvres des pays en développement. En limitant la production et les sources de revenus des agriculteurs des pays en développement, les subventions agricoles versées dans les pays développés menacent les moyens d'existence de producteurs locaux et par conséquent leur droit à un niveau de vie suffisant³⁵.

27. Les renseignements disponibles montrent que la libéralisation des échanges a souvent des effets particulièrement néfastes sur les femmes, ce qui constitue une violation du principe de non-discrimination. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme a fait remarquer que la non-discrimination dans le cadre du commerce revient non seulement à protéger des individus et groupes contre une discrimination ouverte, mais également à s'assurer que certains individus et groupes ne sont pas exclus du cadre commercial³⁶.

28. Dans bien des cas, les politiques de libéralisation des échanges imposées aux pays en développement depuis le milieu des années 80 ont été désastreuses de conséquences pour eux. Comme l'a fait observer une organisation non gouvernementale, les politiques ont laissé un héritage de pauvreté et de chômage³⁷. En résumé, la libéralisation des échanges est allée à l'encontre des objectifs de l'Organisation mondiale du commerce qui sont d'améliorer le niveau de vie et d'assurer le développement durable³⁸.

29. Pour conclure, il importe de noter que l'idée selon laquelle les effets bénéfiques perçus de la libéralisation des échanges en compenseraient les effets néfastes à l'égard de ces catégories, en produisant des gains nets en termes de bien-

³³ K. Owusu et F. Ng'ambi, *Structural damage: the causes and consequences of Malawi's food crisis* (London World Development Movement, 2002), consultable à l'adresse suivante : <http://www.wdm.org.uk/campaign/resource.htm#reports>.

³⁴ Depuis 2001, l'Union européenne, les États-Unis d'Amérique, le Japon et le Canada ont dépensé collectivement plus de 750 milliards de dollars en subventions agricoles. Voir *The DATA Rapport 2008*, p. 66 et 67.

³⁵ Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Droits de l'homme et commerce », document établi pour la cinquième conférence ministérielle de l'OMC tenue à Cancún (Mexique) en septembre 2003, consultable à l'adresse suivante : www.2.ohchr.org; *La situation économique et sociale dans le monde 2010* (voir note de bas de page 8), p. xvi; Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous* (Bureau international du Travail, 2004), par. 374 et 375.

³⁶ Voir E/CN.4/Sub.2/2003/9.

³⁷ War on Want, *Trading Away Our Jobs: How free trade threatens employment around the world* (mars 2009), (document consultable à l'adresse suivante : www.waronwant.org), p. 5.

³⁸ Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, annexe 1A, 33 I.L.M. 1153 (1994).

être social dont devraient bénéficier toutes les catégories à la suite de politiques de redistribution, ne correspond pas à une optique des droits de l'homme axée sur les plus vulnérables. Cela ne s'est pas toujours révélé exact sur le plan pratique, et se traduit souvent par une surestimation de la capacité des États du monde en développement à gérer cette redistribution des profits³⁹.

E. Endettement tolérable : définition, analyse et critique

30. L'« endettement tolérable » se définit souvent comme la capacité d'un pays d'honorer ses obligations au titre du service de la dette sans nécessiter un allègement de sa dette ni accumuler d'arriérés⁴⁰.

31. En avril 2005, le FMI et la Banque mondiale ont établi conjointement un cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu pour « guider les décisions d'emprunt des pays à faible revenu de manière à aligner leurs besoins de financement sur leur capacité de remboursement actuelle et éventuelle, en tenant compte de la situation particulière de chaque pays »⁴¹. Ce cadre vise également à « guider les décisions des créanciers en matière d'octroi de prêts et de dons, afin de faire en sorte que les ressources accordées aux pays à faible revenu soient assorties de conditions compatibles avec les progrès réalisés vers leurs objectifs de développement et avec l'impératif de viabilité de la dette à long terme »⁴². Les analyses du degré d'endettement tolérable sont utilisées pour déterminer l'accès au financement du FMI, ainsi que la part des prêts par rapport aux dons dans l'aide accordée par la Banque mondiale à chaque pays à faible revenu.

32. Dans ce cadre, la Banque mondiale et le FMI réalisent une analyse des projections d'endettement d'un pays sur 20 ans, ainsi que sa vulnérabilité à des chocs exogènes et économiques; une évaluation du risque de surendettement sur cette période, à partir des seuils indicatifs d'endettement, qui dépendent de la qualité des politiques et des institutions du pays; et des recommandations pour une stratégie d'emprunt (et de prêt) qui limite le risque de surendettement. Le risque d'endettement d'un pays est évalué selon quatre catégories : a) risque faible, lorsque tous les indicateurs d'endettement sont nettement en deçà des seuils établis; b) risque modéré, lorsque les indicateurs d'endettement sont inférieurs aux seuils dans le scénario de référence, mais les tests de résistance montrent que les seuils pourraient être dépassés en cas de chocs exogènes ou de changement brusque de politique macroéconomique; c) risque élevé, lorsque le scénario de référence indique que les seuils d'endettement ou du service de la dette sont dépassés de manière prolongée, mais le pays ne rencontre aucun problème de remboursement, et

³⁹ A/HRC/10/5/Add.2 (2009).

⁴⁰ Pour un complément d'information sur l'endettement tolérable, voir EURODAD, *To Repay or to Develop? Handbook on Debt Sustainability* (avril 2006).

⁴¹ Fonds monétaire international, *Fiche technique : Le cadre de viabilité de la dette établi conjointement par la Banque mondiale et le FMI pour les pays à faible revenu*, mars 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://imf.org/dsa>.

⁴² En 2006, le Comité monétaire et financier international du Conseil des gouverneurs du FMI a déclaré ce qui suit : « Le cadre de viabilité de la dette élaboré conjointement par le FMI et la Banque mondiale [...] est l'instrument que les emprunteurs et les créanciers doivent utiliser en priorité pour [...] mettre au point des pratiques de prêts cohérentes, et [a invité] instamment tous les créanciers et emprunteurs à l'utiliser pour prendre leurs décisions en matière de prêt et d'emprunt. » Voir communiqué du Comité monétaire et financier international du Conseil des gouverneurs du Fonds monétaire international (2006), par. 13.

d'autres scénarios ou tests de résistance montrent aussi des dépassements prolongés; ou d) surendettement, lorsque le pays éprouve déjà des difficultés de remboursement.

33. Le FMI et la Banque mondiale ont une conception de l'endettement tolérable qui a fait l'objet de vives critiques de la part des partisans de l'allègement de la dette, dans le sens où la capacité d'un pays d'assurer le service de sa dette ne semble être calculée qu'en fonction des recettes d'exportation et, dans une moindre mesure, des recettes de l'État, sans tenir dûment compte des autres demandes qui pèsent sur ces ressources. Par ailleurs, il n'est pas tenu compte, dans le calcul des ratios, des caractéristiques politiques et institutionnelles qui influent sur la capacité de remboursement de la dette. En d'autres termes, les analyses du degré d'endettement tolérable effectuées dans ce cadre ne portent presque exclusivement que sur la capacité des pays débiteurs de rembourser leurs dettes. Elles ne tiennent pas compte de la capacité d'un pays d'assurer des services essentiels, notamment pour ce qui est de l'alimentation, de l'eau potable, du logement, de l'éducation et de la santé. Les analyses du degré d'endettement tolérable réalisées par le FMI et la Banque mondiale font abstraction de l'obligation fondamentale qui incombe à l'État en rapport avec les droits de l'homme, à savoir fournir les services essentiels à sa population. Il a donc été proposé, pour calculer le niveau d'endettement tolérable, de faire « une analyse du niveau réaliste des recettes dont un État peut disposer sans aggraver la grande pauvreté ou compromettre le développement futur »⁴³.

F. Endettement tolérable : le rôle du commerce

34. Les pays pauvres très endettés ont beaucoup de difficultés à se faire une place sur les marchés mondiaux; ils sont en effet dépourvus d'accès aux marchés des capitaux privés et doivent faire face à la détérioration des termes de l'échange et à une accumulation dangereuse de leur dette⁴⁴. Une évaluation des transferts courants privés et des exportations de services des pays bénéficiant de l'Initiative PPTE et ayant atteint le point d'achèvement a montré que ceux-ci étaient toujours autant tributaires des exportations de produits de base et vulnérables à la détérioration brutale des termes de l'échange⁴⁵. La structure de leurs exportations demeure faible. Les produits de base comptent pour la majeure partie des produits qu'ils exportent, les exportations de produits manufacturés restant limitées. D'autre part, les exportations de plusieurs pays ayant atteint le point d'achèvement reposent essentiellement sur un ou deux produits de base. L'étroitesse de leur base d'exportation rend ces pays particulièrement vulnérables à une détérioration brutale des termes de l'échange, notamment aux chocs externes⁴⁶.

35. Dans de nombreux cas, les projections des recettes d'exportation faites par le FMI et la Banque mondiale dans le cadre des analyses du degré d'endettement

⁴³ New Economics Foundation, *Debt relief as if justice mattered* (Londres, New Economics Foundation, 2008), p. 11.

⁴⁴ Marc Auboin, *The Trade, Debt and Finance Nexus: At the Cross-roads of Micro- and Macroeconomics*, document de réflexion de l'OMC, disponible à l'adresse suivante : http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers6_e.pdf.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Yan Sun, *External Debt Sustainability in HIPC Completion Point Countries*, document de réflexion du FMI portant la cote WP/04/160 (septembre 2004), disponible à l'adresse suivante : <http://ssrn.com/abstract=878985>.

tolérable se sont révélées excessivement optimistes. En d'autres termes, le ratio dette/exportations étant exagéré, les exportations peuvent se révéler inférieures aux prévisions. Selon un commentateur, le fait que la marge d'erreur dans les prévisions est encore plus importante pour ce qui est des pays qui sont sous la supervision du Fonds laisse penser que les politiques monétaire et budgétaire et les politiques de change préconisées par le FMI ne parviennent pas à créer un environnement susceptible de produire le genre de ratio d'endettement stable et tolérable qui est retenu dans ses projets⁴⁷. Ces hypothèses trop optimistes concernant la croissance économique sont ancrées dans des « projections irréalistes favorables aux investissements du secteur privé et aux exportations »⁴⁸.

36. L'absence de fondement des hypothèses qui sous-tendent les analyses du degré d'endettement tolérable réalisées par le FMI est confirmée par le propre Bureau indépendant d'évaluation du Fonds, selon lequel « il est attesté que la valeur des investissements est constamment surestimée dans les programmes financés par le FMI »⁴⁹.

37. Selon une étude réalisée par le Brooks World Poverty Institute, sur 16 pays ayant bénéficié de l'Initiative PPTE, en moyenne, la valeur actualisée nette du service de la dette extérieure par rapport à la moyenne des exportations pour ces pays, en supposant qu'ils aient bénéficié d'un allègement en 2004 dans le cadre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale, devrait passer d'un ratio initial de 22 % en 2004 à 176 % en 2015 pour atteindre 242 % en 2026⁵⁰. La conclusion de cette étude est que la croissance des exportations est essentielle au maintien d'un degré d'endettement tolérable dans les pays ayant bénéficié de l'Initiative PPTE⁵¹.

38. Comme l'a noté l'expert indépendant dans le rapport qu'il a présenté au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/11/10, par. 84), le fait que les bénéficiaires de l'Initiative PPTE ont été nombreux à voir leur endettement remonter en flèche en raison de la chute des prix des produits de base (surtout dans le contexte de la récente récession mondiale) montre clairement qu'il existe un lien entre les termes de l'échange et le processus d'accumulation de la dette. Il est donc essentiel que l'analyse de l'endettement tolérable au point d'achèvement tienne compte « de toute perspective de ralentissement de la croissance mondiale et de détérioration des termes de l'échange », comme il est souligné dans le Consensus de Monterrey (par. 49).

⁴⁷ Yilmaz Akyüz, *Debt Sustainability in Emerging Markets: A Critical Appraisal*, document de réflexion n° 61 du Département des affaires économiques et sociales (ST/ESA/2007/DWP/61), novembre 2007, p. 12.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Bureau indépendant d'évaluation, *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programmes* (Washington, FMI, 2003), p. 4.

⁵⁰ Jacinta Nwachukwu, « The Prospects for Foreign Debt Sustainability in Post-Completion Point Countries: Implications of the HIPC-MDRI Framework », Document de réflexion n° 26 du Brooks World Poverty Institute (Manchester, Brooks World Poverty Institute, Université de Manchester, février 2008), p. 12.

⁵¹ Ibid., p. 19.

G. Une approche de l'endettement tolérable fondée sur les droits de l'homme⁵²

39. Il est évident que le FMI et la Banque mondiale ont une conception très restreinte de l'endettement tolérable, qui ne permet pas de faire progresser les objectifs de réduction de la pauvreté dans le cadre d'un allègement de la dette. C'est pourquoi d'aucuns ont demandé, à divers niveaux, que cette conception soit modifiée de manière à favoriser le développement durable sur le plan humain et l'exercice des droits de l'homme⁵³.

40. D'emblée, il convient de noter que, dans le Consensus de Monterrey, les États ont souhaité que « les prochaines analyses de la situation de la dette tiennent compte également de l'effet de l'allègement de la dette sur les progrès accomplis par rapport aux objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire » et souligné que les méthodes « de calcul et d'analyse de la viabilité de la dette devaient être réexaminées périodiquement » (par. 49).

41. Dans son rapport intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » (A/59/2005), le Secrétaire général a proposé que « l'endettement tolérable soit redéfini 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 » (par. 54).

42. De nombreuses organisations non gouvernementales et plusieurs organisations intergouvernementales préconisent une approche de l'endettement tolérable fondée sur le développement humain, selon laquelle les États ne devraient rembourser la dette qu'après s'être acquittés des dépenses prioritaires, y compris celles relatives à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Par exemple, EURODAD estime que l'endettement tolérable devrait être redéfini comme étant le niveau d'endettement qui permet à un pays d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement à l'horizon 2015 sans augmentation des ratios d'endettement⁵⁴.

43. Une approche de l'endettement tolérable fondée sur le développement humain suppose que non seulement les analyses du degré d'endettement tolérable accordent la priorité au développement humain, mais aussi les mesures prises par l'État face à l'endettement⁵⁵. Cette approche suppose donc que les besoins en matière de développement humain soient placés au cœur du problème de l'endettement

⁵² Pour en savoir plus sur l'approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l'homme, voir le document du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme intitulé *Questions fréquentes au sujet d'une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l'homme* (New York et Genève, Nations Unies, 2006).

⁵³ En 2006, la Banque mondiale a décidé d'abandonner son examen du concept d'endettement tolérable car l'opération « aurait été trop coûteuse pour les donateurs ». Voir Association internationale de développement, *Review of Low-Income Country Debt Sustainability and Implications for the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)* (Washington, Banque mondiale, 2006).

⁵⁴ EURODAD. Voir aussi CIDSE, *Le nouveau cadre de viabilité de la dette de la Banque mondiale et du FMI – Une évaluation à la lumière des impératifs de développement humain* (avril 2006).

⁵⁵ Aldo Caliarì, *The Debt Sustainability Framework: How the Bretton Woods Institutions managed to Subvert the Human Development Grounds for Debt Relief*, disponible à l'adresse suivante : http://www.newscentre.bham.ac.uk/debtrelief/Birmingham_Full_Paper__2_.pdf.

tolérable, mais aussi au cœur de la définition et de la mise en œuvre de toutes les politiques économiques internationales. Cela suppose aussi que ceux qui portent le poids de la dette puissent participer à sa gestion.

44. L'expert indépendant soutient ces propositions qui visent à redéfinir la notion d'endettement tolérable de manière à prendre en compte les impératifs en matière de développement humain. Il estime cependant que les analyses du degré d'endettement tolérable devraient comporter une évaluation du niveau d'endettement qu'un État peut supporter sans nuire à sa capacité de s'acquitter de ses obligations en matière de droits de l'homme (voir A/64/289 et Corr.1). Une approche fondée sur les droits de l'homme a le grand avantage de mettre l'accent sur la participation, le principe de responsabilité, la transparence et la non-discrimination, ainsi que sur l'universalité, l'interdépendance et l'indivisibilité de tous les droits de l'homme. Il convient également de souligner qu'il y a un rapport étroit entre les objectifs du Millénaire pour le développement et les droits de l'homme. Sans compter que le respect des droits de l'homme est essentiel pour parvenir à des résultats plus durables et équitables en matière de développement.

45. Une approche fondée sur les droits de l'homme qui lierait la dette et le commerce extérieur permettrait de faire en sorte que les ressources dégagées par l'allègement de la dette et l'essor du commerce extérieur servent avant tout à favoriser l'exercice des droits de l'homme. À cet égard, il faut rappeler que la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires (art. 25) et que toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la Déclaration puissent y trouver plein effet (art. 28).

46. L'expert indépendant est d'avis que le fait de prendre en considération les droits de l'homme dans le cadre des analyses du degré d'endettement tolérable est dans la logique du principe largement accepté, selon lequel les organisations internationales ont des obligations en vertu du droit international, notamment celles résultant de la Charte des Nations Unies et des traités relatifs aux droits de l'homme⁵⁶. Par exemple, en 2003, le médiateur interne de la Société financière internationale a appelé la Société « à prendre en compte systématiquement au niveau des projets, les risques en matière de droits de l'homme à adopter les

⁵⁶ Voir, par exemple, A. Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors* (Oxford, Oxford University Press, 2006), p. 137 à 159; C. Lumina, « An assessment of the human rights obligations of the World Bank and the International Monetary Fund with particular reference to the World Bank's Inspection Panel », *Journal for Juridical Science*, vol. 31, n° 2 (2006), p. 108 à 129; August Reinisch « The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors », dans P. Alston (dir. pub.), *Non-State Actors and Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2005); M. Darrow, *Between Light and Shadow: the World Bank, the International Monetary Fund, and International Human Rights Law* (Oxford, Hart Publishing, 2003); S. Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund* (Londres, Cavendish, 2001); P. Sands et P. Klein, *Bowett's Law of international Institutions*, cinquième édition (Londres, Sweet and Maxwell, 2001), p. 458 et 459; Thomas Buergenthal, « The World Bank and Human Rights » dans E. Brown Weiss, A. Rigo Sureda et L. Boisson de Chazournes (dir. pub.), *The World Bank, International Financial Institutions and the Development of International Law* (Washington, American Society of International Law, 1999); Daniel D. Bradlow « The World Bank, the IMF and Human Rights », *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 6, n° 1 (printemps 1996).

mesures qui s'imposent pour les réduire au minimum, et à donner de meilleures orientations aux clients sur ces deux aspects »⁵⁷. En 2006, le Conseiller juridique de la Banque mondiale a déclaré que les statuts de la Banque « permettaient à celle-ci, et dans certains cas lui imposaient de reconnaître les dimensions droits de l'homme de ses politiques et activités de développement »⁵⁸. Justement, en ce qui concerne le FMI et la Banque mondiale, tout argument voulant que leurs statuts les empêchent de tenir compte des droits de l'homme ou qu'ils n'ont aucune obligation en la matière est donc désormais indéfendable.

47. Il est également bien établi que les États doivent respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit international lorsqu'ils agissent par l'intermédiaire d'organisations internationales. Par exemple, dans l'arrêt *Waite et Kennedy c. Allemagne*, la Cour européenne des droits de l'homme a statué ce qui suit : « [L]orsque des États créent des organisations internationales pour coopérer dans certains domaines d'activité ou pour renforcer leur coopération, et qu'ils transfèrent des compétences à ces organisations et leur accordent des immunités, la protection des droits fondamentaux peut s'en trouver affectée. Toutefois, il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les États contractants soient ainsi exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné »⁵⁹. De même, au paragraphe 19 des Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, il est souligné ce qui suit : « Les obligations des États en matière de protection des droits économiques, sociaux et culturels s'étendent également à leur participation à des organisations internationales, au sein desquelles ils agissent collectivement ».

48. Enfin, le devoir de coopération internationale se caractérise principalement par le fait que les États ne doivent, ni individuellement, ni sous couvert de leur appartenance à des institutions internationales, adopter des politiques ou se livrer à des pratiques qui menacent la jouissance des droits de l'homme. Par conséquent, les conditions imposées pour les prêts et l'allègement de la dette ne devraient pas entraver la capacité de l'État d'administrer et d'assurer les services publics essentiels.

III. Cohérence des politiques

49. Les politiques commerciale et financière et la politique d'endettement d'un pays sont des éléments importants de sa stratégie de développement. La cohérence de ces dernières est donc essentielle pour que les politiques économiques nationales et internationales soutiennent bien les politiques nationales de développement. Si l'on prend ces questions isolément, le risque est que les grandes orientations

⁵⁷ Voir Banque mondiale, *Extracting sustainable advantage? A review of how sustainability issues have been dealt with in recent IFC and MIGA extractive industries projects*, rapport final, Conseiller-Médiateur (Washington, Banque mondiale, avril 2003), p. 36.

⁵⁸ Banque mondiale, « Legal Opinion on the Human Rights and the Work of the World Bank », Roberto Danino, Premier Vice-Président et Conseiller juridique, 27 janvier 2006, par. 25.

⁵⁹ Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 26083/94, arrêt rendu par la Grande Chambre le 18 février 1999, par. 67. Voir aussi *Mathews c. Royaume-Uni*, CEDH, requête n° 24833/94, arrêt rendu par la Grande Chambre le 18 février 1999, p. 32; Willem van Genugten, « Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights », dans Willem van Genugten, Paul Hunt et Susan Mathews (dir. pub.), *World Bank, IMF and Human Rights* (2003), p. 247 à 255, et A/CN.4/564/Add.2.

adoptées dans un domaine aillent à l'encontre de celles adoptées dans un autre domaine, au lieu d'en appuyer les objectifs.

50. Les États ont inscrit dans de nombreux textes internationaux, notamment la Déclaration du Millénaire, le Consensus de São Paulo adopté à la onzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement⁶⁰, le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement⁶¹ et le Document final du Sommet mondial de 2005⁶², qu'il importe d'avoir des politiques commerciale, financière et monétaire cohérentes.

51. Plus récemment, l'Organisation a insisté sur la nécessité d'inscrire le commerce, le développement et la finance dans une approche intégrée et cohérente pour créer et préserver un environnement permettant de maximiser les bénéfices du développement au profit de tous les pays. Comme l'a indiqué le Secrétaire général adjoint dans la préface de l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010, « il est nécessaire de renforcer la coordination des instances qui prennent des décisions relatives à l'économie afin de réduire au minimum le nombre de cas où les règles qui s'appliquent au commerce, à l'aide, à la dette, au secteur financier, aux migrations, à la viabilité environnementale et à d'autres enjeux intéressant le développement entrent en conflit les uns avec les autres »⁶³.

52. Il convient de noter également que les documents fondateurs de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) comportent une déclaration prévoyant sa coopération avec le FMI et la Banque mondiale pour parvenir « à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial » dans le respect mutuel du mandat et de l'indépendance de chaque institution⁶⁴. Cet engagement se traduit dans les accords entre l'OMC d'une part, et le FMI et la Banque mondiale d'autre part, qui prennent acte des liens qui existent entre les divers aspects de l'élaboration des politiques économiques qui relèvent du mandat de ces institutions et les obligent à se consulter mutuellement en vue d'arriver à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial⁶⁵. Dans la pratique, cependant, cette coopération semble limitée à l'octroi

⁶⁰ Le paragraphe 17 du Consensus de São Paulo se lit comme suit : « Pour aider les pays en développement à tirer un plus grand parti de la mondialisation et à réaliser les objectifs internationaux de développement, notamment ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire, il faut accroître la cohérence et la cohésion des systèmes commercial, financier et monétaire internationaux et de la gouvernance économique mondiale » (voir TD/412/Part II).

⁶¹ Le paragraphe 52 du Consensus de Monterrey se lit comme suite : « Pour compléter les efforts nationaux de développement, nous reconnaissons qu'il est urgent d'améliorer la gouvernance et la cohérence des systèmes monétaires, financiers et commerciaux internationaux. Le paragraphe 4 souligne un engagement à « renforcer la cohérence des systèmes monétaires, financiers et commerciaux internationaux » (voir *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution I, annexe).

⁶² Voir résolution 60/1.

⁶³ *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010* (voir note 8), p. xxiv.

⁶⁴ Voir la Déclaration sur la contribution de l'Organisation mondiale du commerce à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial, qui fait partie de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, 15 avril 1994.

⁶⁵ *Accords de l'OMC avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale*, WT/L/195, annexe I, par. 2 et *Accord entre la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, l'Association internationale de développement et l'Organisation mondiale du commerce*, WT/L/195, annexe II, par. II. Voir aussi Organisation mondiale du commerce, *Accords de l'OMC avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, Décision*

d'un statut d'observateur à des hauts responsables de chaque institution à l'occasion des réunions ministérielles des autres institutions, ce qui peut difficilement être qualifié de « mécanisme favorisant la cohérence des politiques commerciales et financières »⁶⁶. Il convient donc de créer un mécanisme international pour parvenir à une cohérence des politiques.

53. Il importe aussi que l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial aille dans le sens de la réalisation des droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels et le droit au développement. Il a été observé que dans le préambule de l'accord instituant l'OMC, les buts de l'Organisation sont définis dans des « termes qui vont dans leur ensemble dans le sens des objectifs sur le plan humain qui sous-tendent le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels »⁶⁷.

IV. Conclusions et recommandations

54. Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (2008), « un grand nombre de pays qui ont bénéficié de mesures d'allègement de la dette ont vu les indicateurs de la vulnérabilité de leur dette se dégrader, notamment parce qu'ils demeurent confrontés à de sérieuses difficultés en matière de financement du développement. Vingt et un PPTE (dont 14 ayant dépassé le point d'achèvement) sont considérés comme courant un risque modéré ou élevé de retomber dans le surendettement. En outre, 10 PPTE, pour la plupart des pays n'ayant pas encore atteint le point d'achèvement, sont actuellement considérés comme ayant un endettement non tolérable. »⁶⁸ Le Groupe en conclut que « la cible consistant à traiter globalement le problème de la dette des pays en développement [...] n'a pas été pleinement atteinte »⁶⁹.

55. Les stratégies de développement axées sur les marchés que prône le (désormais très discrédité) Consensus de Washington et que les institutions financières internationales imposent aux pays en développement n'aident pas ces derniers à atteindre un développement durable axé sur la population et vont à l'encontre des politiques qui ont jadis promu les méthodes de développement modernes de l'Europe occidentale et du Japon. Ces politiques de développement impliquaient, entre autres, des réformes agraires, des investissements dans le capital humain, des mesures sélectives de protection des échanges, le contrôle du crédit et d'autres formes d'appui des gouvernements

adoptée par le Conseil général lorsqu'il s'est réuni les 7, 8 et 13 novembre 1996, WT/L/194, 18 novembre 1996.

⁶⁶ Caliori, *Debt and Trade* (voir note 3), p. 8.

⁶⁷ Robert Howse et Ruti G. Teitel, *Beyond the Divide: the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the World Trade Organization*, Étude spéciale n° 30 (Genève, Fondation Friedrich Ebert, avril 2007).

⁶⁸ Nations Unies, *Huitième objectif du Millénaire pour le développement : résultats du Partenariat mondial pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, Rapport du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, 2008, numéro de vente : F.08.I.17, p. xi.

⁶⁹ Ibid., p. 38.

pour permettre le développement des capacités industrielles et technologiques tout en exposant petit à petit les sociétés à la concurrence internationale⁷⁰.

56. La réduction de la pauvreté dans les pays en développement exige non seulement un allègement de la dette et une aide au développement, mais aussi une réforme des règles du commerce mondial afin d'ouvrir davantage les marchés internationaux aux pays en développement pour favoriser le développement et la croissance. Plus particulièrement, il faudrait lever les obstacles que représentent les distorsions commerciales telles que les pratiques restrictives et les subventions agricoles.

57. L'exercice du droit au développement exige un environnement national et international qui, notamment, offre aux gouvernements une marge de décision suffisante pour appliquer des politiques nationales de développement qui répondent aux besoins de leur population. En conséquence, les plans d'allègement de la dette devraient : permettre aux pays endettés de conserver une marge de décision suffisante pour mettre en œuvre des stratégies destinées à améliorer leur structure de production afin de passer à l'exportation de produits plus dynamiques ayant un contenu technique et technologique plus élevé; favoriser l'exportation de produits à plus forte valeur ajoutée; diversifier l'économie et favoriser le développement des industries naissantes; fournir des niveaux de financement appropriés, dans des conditions raisonnables, au secteur de production autochtone.

58. Le cadre de viabilité de la dette devrait accorder la priorité à la réalisation des objectifs de développement nationaux et aux droits de l'homme, plutôt qu'à l'amélioration du remboursement de la dette. Un tel recentrage serait conforme aux buts proclamés des initiatives d'allègement de la dette multilatérales en faveur de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. De plus, l'analyse du degré d'endettement tolérable devrait veiller à l'équilibre entre le revenu national et les besoins d'un pays en matière de financement des plans de développement conçus et exécutés au niveau national et de respect de ses obligations dans le domaine des droits de l'homme. Les évaluations du degré d'endettement tolérable devraient accorder la priorité au financement des besoins relatifs à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et des besoins plus larges en matière de développement humain, y compris s'agissant des droits de l'homme.

59. Une des principales faiblesses du cadre de viabilité de la dette défini conjointement par le FMI et la Banque mondiale est qu'il est géré par les créanciers et manque donc sans doute d'objectivité. Les évaluations du degré d'endettement tolérable entreprises dans le contexte du cadre sont menées par le FMI et la Banque mondiale, l'un et l'autre créanciers. Cette situation remet en question l'objectivité desdites évaluations. Ces dernières devraient être transparentes, fiables et indépendantes. De tels critères ne peuvent être garantis qu'au moyen d'une procédure assurant l'équilibre entre les intérêts des créanciers et ceux des débiteurs, conformément au principe de la responsabilité partagée, en vue de prévenir ou de régler les cas d'endettement non tolérable. Il faut donc que les évaluations soient effectuées par un groupe d'experts indépendants, nommés à la fois par les créanciers et par les débiteurs.

⁷⁰ Voir *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010* (voir note de bas de page n° 8).

À cet égard, l'expert indépendant invite instamment les États Membres à envisager d'établir dans les meilleurs délais un mécanisme de règlement de la dette indépendant sous les auspices des Nations Unies⁷¹. Un mécanisme impartial et indépendant de restructuration de la dette souveraine qui joue un rôle de médiateur entre débiteurs et créanciers est un élément indispensable pour assurer la stabilité du système financier international⁷².

60. De plus, afin de régler le problème de la viabilité de la dette sur le plan systémique, la communauté internationale doit adopter un cadre juridiquement contraignant pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts responsables qui instaure des normes juridiquement reconnues pour un financement responsable. Un tel cadre devrait être contrôlé par un groupe d'arbitrage impartial et transparent placé sous les auspices des Nations Unies.

61. L'exécution des stratégies nationales de développement devra s'appuyer sur des flux d'aide stables; sur une réglementation équitable des échanges multilatéraux, qui donne aux pays la latitude voulue pour constituer leurs capacités de production et poursuivre les objectifs du développement durable; sur des marchés financiers internationaux stables et prévisibles⁷³. La réalisation de ces conditions exige de mener une réforme en profondeur de l'architecture actuelle de l'aide, du commerce et du système financier internationaux et de veiller à assurer la cohérence des politiques dans tous les domaines.

62. Il faudrait envisager sans tarder d'établir une institution internationale (sous les auspices des Nations Unies) chargée d'examiner de manière systématique les questions relatives à la cohérence et à l'harmonisation en matière d'établissement de règles multilatérales.

63. Il importe que les institutions financières internationales respectent les normes communément acceptées en matière de bonne gouvernance qu'elles imposent aux pays auxquels elles prêtent, notamment eu égard à la transparence, au principe de responsabilité, à l'équité et à l'appropriation. À cet égard, il convient de rappeler que, dans le Consensus de Monterrey, la communauté internationale s'était engagée à assurer une « bonne gouvernance à tous les niveaux »⁷⁴.

64. L'expert indépendant considère que l'allègement de la dette et l'octroi de nouveaux prêts ne devraient pas être soumis à la privatisation, à la déréglementation des investissements et à la libéralisation des échanges, autant de mesures qui se sont révélées à la fois inefficaces et préjudiciables pour les pays pauvres très endettés, étant donné qu'elles ne sont pas conformes aux normes de gouvernance acceptées, notamment en ce qui concerne l'appropriation et la participation. Il est néanmoins favorable à l'imposition de

⁷¹ Voir *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution I, annexe, par. 60.

⁷² *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010* (voir note de bas de page n° 8), p. 143 de l'anglais.

⁷³ Ibid., p. 11.

⁷⁴ Voir *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution I, annexe, par. 4.

conditions visant à assurer la participation effective des citoyens aux processus liés au document de stratégie pour la réduction de la pauvreté et à garantir la transparence et l'application du principe de responsabilité dans l'utilisation et la gestion des prêts octroyés et des fonds dégagés par l'allègement de la dette.

65. L'expert indépendant partage le point de vue du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement selon lequel, pour améliorer l'accès aux marchés des pays en développement, il faut : accorder la priorité au commerce et à ses liens avec le développement et la réduction de la pauvreté dans les stratégies nationales de développement; réduire considérablement les droits de douane imposés par les pays développés sur les produits agricoles, les textiles et les vêtements en provenance des pays en développement; accélérer la réduction des subventions nationales et des subventions à l'exportation dans les pays développés⁷⁵.

⁷⁵ Rapport du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, 2008, (voir note de bas de page 69 ci-dessus), p. 19 à 23.