



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/7/9
1^{er} février 2008

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Septième 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 sur les effets des politiques de réforme économique
et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme,
en particulier des droits économiques, sociaux et culturels,
Bernards Andrew Nyamwaya Mudho**

Résumé

Dans le présent rapport, l'expert indépendant sur les effets des politiques de réforme économique et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Bernard Mudho, décrit les activités qu'il a menées récemment, en insistant sur les défis posés par l'établissement des principes directeurs généraux, demandés par la Commission des droits de l'homme dans ses résolutions 2004/18 et 2005/19, auxquels les États et les institutions financières privées et publiques devront se conformer aux fins de la prise de décisions et de la mise en œuvre des programmes de remboursement de la dette et de réforme structurelle, notamment ceux qui sont liés à l'allègement de la dette extérieure. Ces principes directeurs ont pour objet de garantir que le respect des engagements découlant de la dette extérieure ne compromettra pas la capacité des États de s'acquitter de leurs obligations relatives à la réalisation effective des droits de l'homme fondamentaux.

Dans l'introduction au rapport, l'expert indépendant rappelle brièvement les activités menées en 2007 dans le cadre de l'établissement du projet de principes directeurs généraux, par exemple l'organisation d'une consultation d'experts, qui a eu lieu les 9 et 10 juillet à Genève, ainsi que la tenue de consultations annuelles avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, les 28 et 29 novembre à Washington, DC. Il fait également mention de sa mission au Burkina Faso et du rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale ainsi que de son rapport annuel au Conseil des droits de l'homme en 2007.

La première partie du rapport expose quels devraient être les éléments clefs du projet de principes directeurs. Étant donné que la situation varie selon les pays et qu'il est difficile de fixer des indicateurs concrets de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, les principes directeurs devraient être conçus de manière à encourager les pays à élaborer des normes, des critères et des indicateurs flexibles qui tiennent compte de leurs propres caractéristiques et reposent sur des normes minimales ou essentielles en matière de droits de l'homme.

En outre, le concept de viabilité de la dette et sa définition jouent un rôle clef dans le débat sur les effets de la dette extérieure sur les droits de l'homme. L'expert indépendant décrit certains des cadres proposés à ce sujet et en évoque brièvement les forces et les faiblesses, donnant quelques indications sur la voie à suivre. Le grand défi recensé dans le rapport tient à la définition de la responsabilité et des obligations des parties prenantes aux niveaux national et international s'agissant d'élaborer un ensemble d'outils analytiques. Ces outils doivent tenir compte à la fois de paramètres financiers, de besoins mesurables dans le domaine des droits de l'homme et des objectifs d'atténuation de la pauvreté, eu égard en particulier aux objectifs du Millénaire pour le développement.

Enfin, l'expert indépendant résume les derniers faits nouveaux qui concernent son mandat et formule un certain nombre de recommandations pour l'avenir. Les mesures relatives à la réforme économique et à la dette extérieure sont progressivement devenues des éléments des stratégies de réduction de la pauvreté. Cette situation appelle une nouvelle démarche multidimensionnelle. L'expert indépendant recommande donc que le mandat soit recentré sur la question des droits de l'homme et des finances publiques. Il recommande aussi que le nouveau titulaire du mandat travaille en collaboration étroite avec le Groupe de travail sur le droit au développement et son équipe spéciale de haut niveau en vue d'assurer la synergie de leurs activités.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1 – 9	4
II. ÉLÉMENTS CLEFS DU PROJET DE PRINCIPES DIRECTEURS....	10 – 33	6
A. Normes minimales et essentielles et obligations fondamentales...	10 – 16	6
B. Viabilité de la dette.....	17 – 23	7
C. Le rôle des objectifs du Millénaire pour le développement en tant que cibles provisoires.....	24 – 28	9
D. Responsabilité des institutions financières internationales.....	29 – 30	9
E. Évaluations d'impact sur les droits de l'homme.....	31 – 33	10
III. EXAMEN ET AVENIR DU MANDAT	34 – 41	10
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	42 – 47	13

I. INTRODUCTION

1. En application de la résolution 2000/82 par laquelle la Commission des droits de l'homme a créé son mandat, et de la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme qui a prorogé ce mandat, l'expert indépendant sur les effets des politiques de réforme économique et de la dette extérieure sur la jouissance effective des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, présente ici son rapport final.

2. Dans sa résolution 2000/82, la Commission a prié l'expert indépendant de s'intéresser tout particulièrement:

a) Aux effets de la dette extérieure et des politiques adoptées pour y faire face sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, dans les pays en développement;

b) Aux mesures prises par les gouvernements, le secteur privé et les institutions financières internationales pour atténuer ces effets dans les pays en développement, en particulier dans les pays les plus pauvres et les plus endettés;

c) Aux faits nouveaux qui surviennent et aux mesures et initiatives prises par les institutions financières internationales, d'autres organismes des Nations Unies et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales pour ce qui est des politiques d'ajustement structurel et des droits de l'homme.

3. Dans ses résolutions 2004/18 et 2005/19, la Commission a également prié l'expert indépendant, dans l'accomplissement de son mandat, d'élaborer des principes directeurs généraux auxquels les États et les institutions financières privées et publiques, nationales et internationales, devraient se conformer aux fins de la prise de décisions et de la mise en œuvre des programmes de remboursement de la dette et de réforme structurelle, notamment de ceux qui sont liés à l'allégement de la dette extérieure, et de lui présenter la version définitive du projet de principes directeurs généraux à sa soixante-deuxième session. Ces principes directeurs ont pour objet de veiller à ce que le respect des engagements découlant de la dette extérieure ne compromette pas la capacité des États d'assurer à la population la jouissance effective des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux, tels qu'ils sont énoncés dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

4. Par la suite, dans sa décision 2/109, le Conseil des droits de l'homme a prié la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme d'organiser une consultation d'experts pour contribuer au processus en cours d'élaboration des principes directeurs généraux et d'inviter les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), les banques régionales de développement, les organismes compétents des Nations Unies et les experts et partenaires nationaux à apporter leur concours à cette consultation.

5. La consultation d'experts a eu lieu les 9 et 10 juillet 2007 à Genève. Ses principaux objectifs étaient les suivants:

a) Donner une idée de la façon dont les programmes d'allégement et de réaménagement de la dette extérieure ainsi que les différents types de politiques de réforme économique se répercutent sur la capacité des États de respecter les normes relatives aux droits de l'homme;

b) Retenir des propositions en vue de formuler des recommandations à l'intention des États, des organisations internationales et d'autres parties prenantes concernant des composantes politiques susceptibles de promouvoir et de protéger les droits de l'homme dans les pays en développement tout en permettant l'exécution des programmes d'allégement de la dette et de réforme économique.

6. L'expert indépendant a tenu sa consultation annuelle avec la Banque mondiale et le FMI les 28 et 29 novembre 2007 à Washington, DC. Il s'est entretenu avec des interlocuteurs très divers, spécialistes de questions liées aux droits de l'homme dans les deux organismes. L'expert indépendant a été mis au courant des progrès accomplis dans la mise en œuvre des programmes d'allégement de la dette et des stratégies de réduction de la pauvreté appuyés par les deux institutions, et des discussions approfondies ont eu lieu sur le contenu du projet de principes directeurs généraux. Des échanges de vues ont eu lieu, en particulier, sur l'application de l'analyse d'impact sur la pauvreté et sur les rôles du panel d'inspection dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de réforme économique appuyés par la Banque mondiale. L'expert indépendant s'est également entretenu avec des fonctionnaires du FMI des efforts visant à protéger les pauvres et à préserver les dépenses sociales pendant les réformes économiques. La version actuelle des principes directeurs généraux tient compte des résultats de cette consultation.

7. Pendant la période considérée, l'expert indépendant s'est rendu en mission au Burkina Faso du 23 au 27 avril; le rapport qu'il a établi à ce sujet est soumis sous la forme d'un additif au présent rapport (A/HRC/7/9/Add.1). Il tient à remercier le Gouvernement du Burkina Faso et, en particulier, le Ministère de la promotion des droits humains, pour l'aide et l'appui apportés à la mission et pour le rôle de coordination indispensable qu'il a joué. Il tient aussi à remercier l'équipe de pays des Nations Unies et toutes les organisations et personnes qui lui ont fourni de précieux renseignements.

8. En application de la résolution 2005/19 de la Commission des droits de l'homme, l'expert indépendant a présenté un rapport à l'Assemblée générale (A/62/212). Il a été honoré de la possibilité qui lui était ainsi offerte d'informer la Troisième Commission et l'Assemblée du travail qui était en cours pour élaborer des principes directeurs généraux selon une conception et une mise en œuvre des programmes de réforme économique et d'allégement de la dette extérieure qui soient compatibles avec les droits de l'homme. Son rapport a porté essentiellement sur les résultats de la consultation d'experts susmentionnée tenue à Genève et les recommandations qui en ont découlé.

9. Dans le rapport annuel pour 2007 (A/HRC/4/10) qu'il a présenté au Conseil, l'expert indépendant a retracé l'évolution de son mandat au cours des dernières années et récapitulé l'essentiel de ce que l'on savait des effets des initiatives récentes d'allégement de la dette sur les droits de l'homme, des concepts qui sous-tendaient la viabilité de la dette et des politiques de réforme économique fréquemment utilisées dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Ce travail a inspiré la première version des principes directeurs généraux qui a été portée à la connaissance des participants à la consultation d'experts susmentionnée tenue en juillet 2007 et

leur a servi de base de discussion. Le présent rapport en tire parti. Il contient en particulier une version à jour des principes clefs, qui tient compte des principales constatations de l'expert indépendant et des observations les plus importantes des participants à la consultation d'experts, aux fins d'examen par le Conseil. La deuxième partie du rapport contient des observations générales sur la nature du mandat lui-même et quelques propositions quant au cadre qu'il pourrait avoir à l'avenir.

II. ÉLÉMENTS CLEFS DU PROJET DE PRINCIPES DIRECTEURS

A. Normes minimales et essentielles et obligations fondamentales

10. Le projet de principes directeurs généraux élaborés par l'expert indépendant vise avant tout à donner une idée de la manière dont les politiques de réforme économique et les programmes d'allègement de la dette extérieure devraient être conçus et mis en œuvre pour ne pas compromettre la capacité des États d'assurer, comme ils en ont l'obligation, la réalisation effective par tous les citoyens des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux. Les politiques relatives aux réformes économiques et à la dette extérieure doivent donc être élaborées en tenant compte des normes essentielles de ces droits.

11. Il n'est pas toujours possible de déterminer ou de mesurer des critères concrets indiquant que les droits économiques, sociaux et culturels sont réalisés. Les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels donnent quelques indications à cet égard. Cependant, extrapoler de manière concrète et mesurable les normes essentielles des droits pertinents à partir d'une interprétation aussi autorisée des dispositions des instruments pertinents n'a souvent rien de facile. La liste des médicaments essentiels publiée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou les conditions à réunir pour rendre l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous sont des exemples concrets qui aident à identifier les normes de base à respecter par toute politique visant à faciliter les réformes économiques ou à faire face au fardeau de la dette. Dans d'autres domaines, comme le logement de base ou l'accès à l'eau potable, il est moins facile d'identifier de manière générale des normes minimales étant donné que celles-ci dépendent souvent de la situation de chaque pays, en particulier par exemple, de son climat.

12. S'il est important de continuer à renforcer les normes internationales, par exemple en analysant les observations générales et en interprétant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels à la lumière des nouveaux défis posés par le développement (comme le VIH/sida ou la mondialisation), il est tout aussi important de comprendre que les conditions varient tellement selon les pays que le minimum et l'essentiel à préserver pour protéger les droits de l'homme des effets des réformes économiques et du fardeau de la dette extérieure ne peuvent s'exprimer facilement sous la forme d'une norme internationale universelle.

13. Le projet de principes directeurs généraux ne vise donc pas à énoncer une définition globale du contenu essentiel ou à fixer des normes minimales devant être respectées par tous les pays. Il est en fait destiné à les encourager à élaborer leurs normes, critères et indicateurs en fonction de la situation qui leur est propre. Mais il faut évidemment que ces normes soient compatibles avec les obligations énoncées dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et tiennent compte du travail actuellement réalisé par

le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour préciser et interpréter lesdites obligations.

14. L'identification de normes adaptées aux caractéristiques d'un pays devrait aussi être un processus dynamique. Des examens devront être faits régulièrement pour tenir compte de l'évolution de la situation du pays et analyser d'autres orientations utiles élaborées par les organes de défense des droits de l'homme. Dans ce sens, les normes minimales au niveau national pourront s'inscrire dans un cadre relativement flexible. Mais il faudra définir des normes nationales minimales, à l'intérieur de ce cadre dynamique, indépendamment des ressources disponibles et même si l'on a conscience que la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels se fera progressivement.

15. Étant donné que les normes minimales et essentielles seront des critères dynamiques et propres à un pays, les principes directeurs mettront aussi l'accent sur les mesures à prendre pour parvenir à la jouissance effective des droits de l'homme. Il convient de noter que satisfaire aux obligations correspondant aux normes minimales ne suffit pas à réaliser effectivement les droits économiques, sociaux et culturels.

16. À ce propos, l'expert indépendant recommande aussi que le projet de principes directeurs généraux serve de base à l'élaboration d'orientations de nature plus opérationnelle pour aider les États à s'appuyer sur des critères concrets lorsqu'ils élaborent leurs normes essentielles ou minimales.

B. Viabilité de la dette

17. La notion de viabilité de la dette et sa définition jouent un rôle crucial dans les débats que suscitent les effets de la dette extérieure sur les droits de l'homme. La prise de conscience du caractère insupportable du fardeau de la dette entraîne souvent l'adoption de mesures comme l'allègement de la dette ou l'augmentation de la proportion de dons dans l'aide au développement, dans l'espoir d'assurer une marge budgétaire accrue pour le financement des dépenses qui améliorent directement les conditions de vie et les moyens d'existence.

18. En 2005, la Banque mondiale et le FMI ont élaboré leur cadre d'analyse amélioré de soutenabilité de la dette en l'adaptant davantage aux caractéristiques propres de chaque pays. Ce cadre vise aussi à faciliter le repérage rapide du risque de non-remboursement ou d'un fardeau de la dette excessif. Plus précisément, cette nouvelle analyse implique ce qui suit:

a) Prévoir comment l'encours de la dette d'un pays va évoluer par rapport à sa capacité de remboursement compte tenu des politiques de gestion de la dette et de la mesure dans laquelle les institutions gouvernementales assurent le service de la dette;

b) Examiner comment les perspectives évolueraient en cas de choc possible, comme une hausse des prix du pétrole;

c) Évaluer si les résultats de cette analyse montrent que le pays risque de se trouver dans une situation insupportable.

19. Mais le modèle ci-dessus ne va pas au-delà de l'analyse de viabilité financière étant donné qu'il porte essentiellement sur l'examen de la capacité financière de remboursement. Autrement

dit, il n'évalue pas la capacité du pays d'atteindre ses objectifs en matière de réduction de la pauvreté ou de répondre à ses obligations dans le domaine des droits de l'homme tout en assurant le service de la dette extérieure.

20. Un grand nombre d'experts sont d'avis que les évaluations de viabilité de la dette menées par les institutions financières internationales portent parfois exclusivement sur la capacité d'assurer le service de la dette et le risque de non-remboursement, et que les considérations de droits de l'homme, qui ne relèvent pas de leur domaine d'expertise, n'ont pas nécessairement à être prises en compte. Évaluer si un pays dispose de ressources suffisantes pour financer les dépenses nécessaires au respect des normes minimales de protection des droits de l'homme exigerait donc un ensemble distinct d'outils analytiques. Mais le cadre analytique existant pour évaluer la viabilité de la dette pourrait aider à identifier la proportion de dons nécessaires, en particulier pour l'aide publique au développement. Si les besoins liés aux droits de l'homme peuvent être chiffrés, le montant des dons nécessaires pourrait être calculé en soustrayant les ressources budgétaires nationales – et le montant de l'aide internationale fournie sous la forme de prêts – du coût de la réalisation des droits de l'homme. Il convient toutefois de noter que des dons du montant voulu sont rarement disponibles.

21. La capacité de paiement ne doit donc pas être évaluée au moyen de paramètres essentiellement financiers; il faut tenir compte aussi de ce que coûte la prévention de violations des obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme. Un modèle de viabilité qui ne tient pas compte de ces obligations ne montrerait pas si un certain niveau de dette, en particulier à long terme, peut se justifier à la lumière du cadre juridique international.

22. Un autre modèle, fondé sur les objectifs du Millénaire pour le développement, a été proposé par un certain nombre d'organisations non gouvernementales. Il s'articule autour du montant net des recettes disponibles, qui est une estimation des recettes potentielles du gouvernement, par exemple 20 % du revenu intérieur. Le revenu des groupes les plus pauvres de la population ne compte pas comme source potentielle de recettes publiques mais le montant des dons fournis sous la forme de coopération au développement y est inclus. Ce modèle tient également compte du coût estimatif du respect des obligations souscrites en matière de droits de l'homme. Toutefois, comme on l'a indiqué ci-dessus, il n'existe à l'heure actuelle aucune méthodologie largement reconnue pour chiffrer ce coût, et le modèle ne concerne que certains droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des objectifs du Millénaire pour le développement. D'autres coûts fixes, comme l'entretien de l'administration publique, des services de police et de l'infrastructure de base, sont ajoutés à ce montant. Le montant net des recettes disponibles peut donc être calculé en soustrayant le montant total du coût de la protection des droits de l'homme du montant total des recettes potentielles ou des recettes brutes disponibles. Ce modèle indique qu'on pourrait raisonnablement envisager de consacrer de 20 à 50 % du montant net des recettes disponibles au service de la dette. Il indique aussi que la dette extérieure de 70 pays pourrait être considérée excessive et devrait donc être annulée. Le nombre de pays emprunteurs tomberait ainsi à une quarantaine.

23. À moyen et à long terme, les règles et les mécanismes des finances publiques internationales doivent être encore améliorés pour tenir compte du dispositif international de protection des droits de l'homme et d'outils analytiques novateurs concernant la viabilité de la dette. Ce système amélioré aurait alors force obligatoire pour toutes les parties prenantes, gouvernements, donateurs privés et pays emprunteurs.

C. Le rôle des objectifs du Millénaire pour le développement en tant que cibles provisoires

24. Au cours de l'établissement du projet de principes directeurs généraux, il a souvent été question de l'utilité des objectifs du Millénaire pour le développement comme critères ou repères à utiliser dans la mise en œuvre des politiques de réforme économique et la gestion de la dette.

25. Les objectifs du Millénaire pour le développement et les droits de l'homme sont manifestement de nature différente. Les premiers sont des cibles de développement très globales qui ne tiennent pas compte des disparités entre les régions et les groupes de population ou de l'éventualité de la discrimination et de la marginalisation dans un pays. En tant qu'objectifs, ils peuvent être repoussés et modifiés dans le temps. On peut ajouter qu'ils ne sont pas suffisamment précis quant à la responsabilité des gouvernements à l'égard des titulaires des droits et qu'ils mettent l'accent sur les résultats du développement sans accorder autant d'attention à la nécessité d'un processus participatif et transparent, lequel est extrêmement important pour les droits de l'homme et pour une stratégie concrète de développement.

26. Il existe toutefois des liens importants entre les obligations en matière de droits économiques et sociaux et les questions et indicateurs de développement qui sont au cœur des OMD. À l'heure actuelle, ces objectifs constituent le cadre de référence opérationnel le plus largement accepté pour certains de ces droits; ils fournissent des cibles, des indicateurs et des structures de suivi reconnus au plan international qui, dans certains domaines, permettent de quantifier de manière générale la réalisation des droits économiques et sociaux et de chiffrer les coûts correspondants.

27. Dans ce contexte, le projet de principes directeurs généraux montre la nécessité d'une démarche par étapes. Une première étape consisterait à tenter d'élaborer les normes minimales et essentielles susmentionnées pour chaque pays. Ce faisant, les pays pourraient considérer les OMD comme des critères provisoires. Ils analyseraient ensuite la cohérence de leur politique de réforme économique et de gestion de la dette à la lumière des normes minimales et essentielles ainsi élaborées.

28. À partir de cette analyse, tant les créditeurs que les emprunteurs étudieraient la viabilité de la dette. Ils pourraient pour commencer évaluer la capacité d'un pays de réaliser les OMD dans les délais fixés tout en assurant le service de sa dette. Selon les principes directeurs, les donateurs et les créditeurs s'efforceraient ensuite de remédier à la situation en renégociant les conditions d'emprunt, y compris en envisageant un allègement de la dette, ou en transformant en dons les prêts fournis au titre de la coopération au développement. L'Initiative multilatérale d'allègement de la dette avait déjà expressément pour but d'aider les pays pauvres très endettés à réaliser les OMD.

D. Responsabilité des institutions financières internationales

29. La Commission des droits de l'homme a prié l'expert indépendant d'élaborer des principes directeurs auxquels devraient se conformer les États et les institutions financières privées et publiques, nationales et internationales. Toutefois, la discussion des obligations des institutions financières internationales en matière de droits de l'homme, en particulier de celles de la Banque

mondiale et du FMI, a suscité la polémique. Le FMI a tendance à faire valoir que les droits de l'homme ne sont pas mentionnés dans ses statuts.

30. Si l'on peut douter que les institutions financières internationales soient liées par des obligations dans le domaine des droits de l'homme en vertu du droit international coutumier, nul ne contestera que ce sont des acteurs multiétatiques régis par leurs États membres. Les États qui sont membres de ces institutions sont liés par le droit international des droits de l'homme puisqu'ils sont signataires des instruments relatifs aux droits de l'homme et y sont parties. S'il y avait plus de cohérence entre les principes suivis par les institutions multilatérales dans le domaine des droits de l'homme, il y aurait moins de risques d'avis contradictoires quant aux politiques à suivre et de compromis inacceptables entre exigences macroéconomiques et obligations relatives aux droits de l'homme. Les gouvernements des pays en développement seraient alors mieux à même de respecter ces obligations en négociant avec les donateurs et les créanciers.

E. Évaluations d'impact sur les droits de l'homme

31. Le projet de principes directeurs souligne qu'un équilibre doit être établi entre les réformes économiques qui visent à assurer le service de la dette extérieure et les obligations à respecter en matière de droits de l'homme. En fait, une gestion macroéconomique saine, fondée sur la stabilité des prix des produits de base et une marge budgétaire suffisante pour assurer le financement des dépenses publiques et sociales, devrait faciliter une jouissance accrue des droits de l'homme.

32. Il est également vrai, cependant, que d'autres choix économiques ou décisions concernant la gestion de la dette peuvent aboutir à des résultats différents, selon la situation propre à chaque pays. À ce propos, les principes directeurs généraux ne peuvent qu'indiquer les éléments clefs des mesures de réforme qui doivent faire l'objet d'une analyse critique pour en évaluer la compatibilité avec les obligations relatives aux droits de l'homme définies le contexte qui est celui du pays concerné. En conséquence, les principes directeurs soulignent le rôle crucial de l'évaluation d'impact sur les droits de l'homme en tant qu'instrument de prise de décisions.

33. Il faut néanmoins noter qu'à ce jour il n'existe aucun outil ou méthodologie bien établi et généralement accepté pour procéder aux évaluations d'impact sur les droits de l'homme, notamment dans le contexte de la réforme économique et de la gestion de la dette extérieure. Les travaux à venir sur les principes directeurs devraient donc inclure l'élaboration d'outils opérationnels de cette nature qui pourraient s'inspirer des outils analytiques et de suivi existants conçus par les États, les institutions financières internationales, les ONG et les organes de défense des droits de l'homme.

III. EXAMEN ET AVENIR DU MANDAT

34. La Commission des droits de l'homme a créé le mandat de l'expert indépendant en avril 2000 en raison des effets néfastes des programmes d'ajustement structurel sur les droits de l'homme, en particulier pendant les années 90. À cette époque, les mesures de réforme économique dans les pays en développement étaient généralement mises en œuvre selon le principe de la conditionnalité économique qui était proposée, voire imposée, par les créanciers

internationaux, notamment la Banque mondiale et le FMI, comme préalable indispensable à de nouveaux accords de prêts ou programmes d'allègement de la dette.

35. Mais récemment, la situation a progressivement évolué, dans une moindre mesure. Avec l'introduction des stratégies de réduction de la pauvreté, la plupart des réformes économiques dans les pays en développement sont aujourd'hui conçues et guidées par des stratégies de réduction de la pauvreté ou des plans nationaux de développement plus globaux. Il en résulte que les pays sont davantage maîtres de leur destin et que les parties prenantes sont associées plus étroitement au processus. Les réformes économiques conduites par les gouvernements eux-mêmes ne sont donc qu'indirectement influencées par des considérations liées à la dette et les pressions exercées par les créiteurs. Néanmoins, les liens entre fardeau de la dette, conditionnalité des prêts et réformes économiques n'ont pas disparu; ainsi, un bilan financier positif demeure une condition importante de l'allègement de la dette. Mais il est aujourd'hui plus clair que les réformes économiques et la dette extérieure tendent à être considérées comme des sous-ensembles de stratégies de réduction de la pauvreté renouvelées et globales qui comportent d'autres éléments, comme la planification du développement, les filets de protection sociale, la lutte contre la corruption, la décentralisation, la libéralisation du commerce et les investissements étrangers directs. La raison d'être d'un examen de la dette extérieure et des réformes économiques sous l'angle de leurs effets sur les droits de l'homme dans le cadre du même mandat n'est plus aussi évidente.

36. Il faut aussi comprendre que les effets de la dette extérieure et des réformes économiques sur les droits de l'homme se font sentir dans des dimensions et des délais différents. D'une part, le fardeau de la dette et les opérations d'allègement de la dette ont une influence indirecte et plus durable sur les droits de l'homme en raison d'une marge budgétaire limitée, à savoir les ressources disponibles pour financer les dépenses liées aux droits de l'homme. D'autre part, des réformes économiques, comme la privatisation de sociétés publiques et la diminution des subventions commerciales et agricoles, peuvent entraîner des chocs directs pour les ménages et les communautés et se solder par le déni des droits au travail et à l'alimentation, par exemple, dans des délais relativement courts. Dans ses rapports récents, et dans la démarche qu'il a choisie pour élaborer les principes directeurs généraux, l'expert indépendant s'est efforcé de tenir compte de ces différences en adoptant une approche plus globale mais stratégique qui vise à garantir, à court et à long terme, une marge budgétaire suffisante pour financer la réalisation des droits de l'homme.

37. Pour faire avancer le débat, le Conseil voudra peut-être envisager de recentrer le mandat sur un même domaine, celui des effets de la gestion économique sur les droits de l'homme. L'expérience acquise jusqu'à présent montre qu'associer deux thèmes distincts dans un même mandat crée une certaine ambiguïté quant au domaine d'intervention et conduit à une approche nécessairement générale d'une multitude d'aspects implicites dudit mandat. Une démarche possible à l'avenir, qui serait conforme aux orientations proposées par le projet de principes directeurs généraux, pourrait donc être de redéfinir le mandat en lui donnant pour thème les droits de l'homme et les finances publiques.

38. Cette démarche permettrait aussi une vue plus structurée des questions liées à la dette dans le cadre de ce mandat. Le travail accompli sur les projets de principes directeurs a montré que l'impact du fardeau de la dette extérieure sur l'aptitude des États à respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme ne pouvait être séparé d'autres aspects des finances publiques.

On pourrait donc continuer d'examiner les effets de la dette extérieure dans le cadre de ce mandat renouvelé et plus ciblé qui analyserait la gestion des dépenses publiques sous l'angle des principes relatifs aux droits de l'homme.

39. L'expert indépendant désigné par le Conseil devrait donc être très au fait des politiques budgétaires et de la programmation de l'aide et avoir une connaissance poussée des normes et principes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il serait ainsi bien armé pour analyser la possibilité d'améliorer les mécanismes des finances publiques et les stratégies de réduction de la pauvreté au niveau des pays. En particulier, il pourrait continuer d'examiner, de réviser et de développer les projets de principes directeurs élaborés à ce jour. Ce faisant, le nouveau titulaire du mandat serait aussi censé conseiller les parties prenantes en facilitant des discussions concrètes sur les outils qui permettent une prise de décisions fondée sur les droits de l'homme, par exemple les suivants:

- a) Évaluations d'impact sur les droits de l'homme;
- b) Quantification et identification des normes minimales et essentielles au-delà des OMD;
- c) Budgétisation fondée sur les droits de l'homme;
- d) Programmation de filets de protection sociale comme moyens d'atténuer les effets néfastes des réformes et de la privatisation;
- e) Recettes publiques et droits de l'homme (par exemple impôts, rétribution des services, proportion de dons/de prêts);
- f) Responsabilisation accrue des institutions financières internationales au moyen de dispositions de sauvegarde, ou de mécanismes d'enquête en rapport avec les décisions qu'elles prennent concernant les prêts ou dans le cadre de leur rôle consultatif;
- g) Participation et consultation des parties prenantes.

40. Le titulaire du mandat devrait aussi travailler en coopération étroite avec le Groupe de travail sur le droit au développement et son équipe de travail de haut niveau. Le Groupe de travail s'est vu confier la tâche de suivre et d'examiner les progrès accomplis dans la promotion et la mise en œuvre du droit au développement, ce qui suppose l'examen de bien des questions qui relèvent aussi du domaine des finances publiques. Le nouveau titulaire devrait tenir compte des activités du Groupe en définissant les plans de travail et les domaines d'intervention pour assurer des complémentarités.

41. Le nouveau titulaire du mandat devrait aussi préconiser une participation accrue des parties prenantes, en particulier des États, des institutions financières internationales, d'autres organismes des Nations Unies et des ONG. Ainsi, la Banque mondiale et le FMI ont tous deux acquis des connaissances spécialisées dans les domaines de l'évaluation des impacts sociaux et des politiques et de la protection sociales. Il est important de reconnaître que des efforts ont été accomplis par une multitude d'organisations et de particuliers en vue d'analyser les effets des finances publiques sur les droits de l'homme. Il sera essentiel d'avoir recours à cette sagesse collective si l'on veut élaborer des recommandations qui puissent être acceptées et mises

en œuvre par les parties concernées. À ce propos, la consultation organisée en juillet 2007 a beaucoup aidé à rapprocher des points de vue différents, et il faudrait envisager un mécanisme analogue pour que le titulaire du mandat continue de bénéficier de ce soutien.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

42. L'expert indépendant soumet au Conseil des droits de l'homme la version qu'il a établie des principes directeurs généraux auxquels devraient se conformer les États et les institutions financières privées et publiques, nationales et internationales aux fins de la prise de décisions concernant les programmes de remboursement de la dette et de réforme structurelle, et de leur mise en œuvre, notamment ceux qui sont liés à l'allègement de la dette extérieure. Ces principes directeurs ont pour objet de faire en sorte que le respect des engagements découlant de la dette extérieure n'empêche pas les États d'assurer, comme ils sont tenus de le faire, la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux, tels qu'ils sont énoncés dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ils tiennent compte des principales recommandations de l'expert indépendant au sujet des politiques de réforme économique et de la dette extérieure.

43. L'expert indépendant encourage les États à définir des normes minimales ou essentielles dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, qui tiennent compte de leur situation propre. Ces normes doivent être compatibles avec les dispositions du droit international des droits de l'homme, en particulier celles du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et tenir compte des observations générales pertinentes du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. L'existence de telles normes serait un pas important en vue de la mise en œuvre des principes directeurs généraux.

44. Les parties prenantes et les États membres d'organisations comme la Banque mondiale ou le FMI sont tenus de respecter le droit international des droits de l'homme. Ces organisations devraient donc examiner leurs propres procédures internes ainsi que leurs structures institutionnelles, y compris leurs statuts, si nécessaire, pour les harmoniser avec ce droit. L'intégration des obligations relatives aux droits de l'homme dans les objectifs généraux de toutes les organisations multilatérales réduirait le risque qu'elles donnent des avis divergents ou contradictoires aux pays en développement.

45. Pour ce qui est de la révision du mandat sur les effets des politiques de réforme économique et de la dette extérieure sur la réalisation effective des droits de l'homme, l'expert indépendant, après mûre réflexion, estime nécessaire à la fois de redéfinir ce mandat et de le rebaptiser pour qu'il soit centré spécifiquement sur la gestion économique. Ce mandat renouvelé et redéfini consisterait donc à examiner les effets de la gestion des finances publiques sur la réalisation des droits de l'homme fondamentaux. En substance, les questions thématiques de la dette extérieure et de l'aide financière internationale devraient faire partie de la question plus générale de la gestion financière publique. Il s'agirait donc avant tout d'étudier le moyen d'assurer une marge budgétaire suffisante aux pays concernés pour qu'ils puissent respecter les normes relatives aux droits de l'homme tout en bénéficiant d'une assistance financière assortie d'obligations de remboursement qui ne nuisent pas à cette marge.

46. **Le nouveau titulaire du mandat chargé d'aider le Conseil à examiner la question des droits de l'homme et des finances publiques pourrait être invité à examiner, réviser et développer plus avant le projet de principes directeurs généraux. Le travail à venir pourrait comprendre la mise au point d'outils analytiques et de conseils opérationnels pour en faciliter la mise en œuvre. Ces outils incluraient des évaluations d'impact sur les droits de l'homme, la formulation de normes minimales et essentielles, la budgétisation fondée sur les droits de l'homme et des mesures propres à renforcer la responsabilité des institutions financières internationales s'agissant de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme. La quantification de ces obligations restera un problème clef dans le lien entre finances publiques, y compris le service de la dette, et droits de l'homme. Le chiffrage sera un élément essentiel de ces analyses et des conseils seront peut-être nécessaires concernant la marge budgétaire supplémentaire requise, l'allègement de la dette, l'aide au développement ou les recettes intérieures.**

47. **Bien des questions relevant de ce mandat relèvent aussi du droit au développement. Les relations de travail entre le titulaire du mandat et le Groupe de travail sur le droit au développement ainsi que son équipe spéciale de haut niveau devraient être renforcées. L'expert indépendant devrait tenir compte de leur travail pour assurer la complémentarité de son action avec la leur. De plus, le mandat devrait bénéficier d'un soutien accru de la part des diverses parties prenantes, États, institutions financières internationales, autres organismes des Nations Unies et organisations non gouvernementales.**
