



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1995/25/Add.1
17 janvier 1995

FRANCAIS
Original : ANGLAIS/FRANCAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante et unième session
Point 7 de l'ordre du jour provisoire

QUESTION DE LA JOUISSANCE EFFECTIVE, DANS TOUS LES PAYS, DES DROITS
ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS PROCLAMES DANS LA DECLARATION
UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME ET DANS LE PACTE INTERNATIONAL
RELATIFS AUX DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, ET ETUDE DES
PROBLEMES PARTICULIERS QUE RENCONTRENT LES PAYS EN DEVELOPPEMENT DANS
LEURS EFFORTS TENDANT A LA REALISATION DE CES DROITS DE L'HOMME, ET
NOTAMMENT LES PROBLEMES RELATIFS AU DROIT A UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT;
LA DETTE EXTERIEURE, LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT ECONOMIQUE ET LEURS
EFFETS SUR LA JOUISSANCE EFFECTIVE DES DROITS DE L'HOMME, EN PARTICULIER
L'APPLICATION DE LA DECLARATION SUR LE DROIT AU DEVELOPPEMENT

Rapport du Secrétaire général
présenté en application de la résolution 1994/11
de la Commission des droits de l'homme

Additif

TABLE DES MATIERES

| | <u>Paragraphes</u> | <u>Page</u> |
|---|--------------------|-------------|
| Introduction | 1 - 3 | 3 |
| I. REPONSES RECUES DE GOUVERNEMENTS | | |
| France | 4 - 13 | 4 |
| II. REPONSES RECUES D'INSTITUTIONS SPECIALISEES DES NATIONS UNIES ET D'INSTITUTIONS MULTILATERALES DE FINANCEMENT | 14 - 29 | 6 |
| Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture | 14 | 6 |
| Organisation internationale du Travail | 15 - 23 | 12 |
| Fonds monétaire international | 24 - 29 | 19 |
| III. REPONSES RECUES D'ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES | | |
| Centre Europe-tiers monde | 30 - 41 | 21 |

Introduction

1. Dans sa résolution 1994/11, la Commission des droits de l'homme, consciente que le grave problème de la dette extérieure demeure l'un des principaux facteurs qui nuisent au développement économique et social et au niveau de vie des populations de nombreux pays en développement, et comporte de graves conséquences de caractère social, préoccupée par les répercussions des programmes d'ajustement structurel sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, et notant avec regret les effets négatifs, sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, des politiques adoptées pour faire face aux problèmes liés à la dette extérieure, a prié le Secrétaire général d'informer la Commission des droits de l'homme, à sa cinquante et unième session, des résultats des consultations de haut niveau qu'il aura entreprises avec les chefs d'Etat ou de gouvernement, et les responsables des institutions multilatérales de financement et des institutions spécialisées, ainsi que des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, sur les mesures appropriées à mettre en oeuvre pour apporter une solution durable à la crise de la dette des pays en développement, afin que ces derniers puissent bénéficier du plein exercice des droits de l'homme.

2. Afin de préparer les consultations de haut niveau visées au paragraphe 6 de la résolution 1994/11, le Haut Commissaire aux droits de l'homme, au nom du Secrétaire général, a adressé les 24 octobre et 1er décembre 1994, respectivement, une lettre aux ministres des affaires étrangères et une lettre aux responsables des institutions multilatérales de financement et des institutions spécialisées, ainsi que des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, les invitant à présenter leurs observations et propositions sur les mesures appropriées à mettre en oeuvre pour apporter une solution durable à la crise de la dette des pays en développement, afin que ces derniers puissent bénéficier du plein exercice des droits de l'homme.

3. Le présent rapport a été établi à partir des nouveaux renseignements reçus, au 13 janvier 1995, de gouvernements, d'institutions spécialisées des Nations Unies, d'institutions multilatérales de financement et d'organisations non gouvernementales. Il complète le rapport établi à partir des renseignements reçus au 23 décembre 1994 (E/CN.4/1995/25).

I. REPONSES RECUES DE GOUVERNEMENTS

France

[19 décembre 1994]

[Original : anglais et français]

4. L'amélioration rapide du traitement de la dette des pays les plus pauvres représente un objectif permanent pour la France.

5. La France a une approche généreuse en matière de traitement de la dette, au travers des mesures d'annulation de dettes d'une ampleur exceptionnelle. Celle-ci représente un effort financier très réel pour la France qui est le premier créancier bilatéral public des pays les plus pauvres : 20 % de la dette des 24 pays ayant bénéficié d'un traitement concessionnel au Club de Paris.

6. La dette des pays les plus pauvres est pour l'essentiel une dette bilatérale publique, qui relève donc du Club de Paris, forum informel des créanciers publics dont la France assure la présidence et le secrétariat. Le Club de Paris a montré au cours des dernières années une capacité accrue de réponse aux difficultés de financement extérieure de l'ensemble des pays endettés, les accords conclus étant de plus en plus généreux et de plus en plus concessionnels :

- Le traitement de Toronto (1988) a permis à 20 pays de bénéficier d'une réduction de 33 % de la dette éligible;
- Le traitement de Londres (1991) a permis à 23 pays de bénéficier d'un taux de concessionnalité de 50 % et d'une clause d'examen de la question du stock de la dette au terme d'une période de trois ou quatre ans.

7. Le Club de Paris a également fait preuve, au cas par cas, d'une grande souplesse dans l'établissement de l'assiette des accords de rééchelonnement et a accepté des différés de paiement sur des catégories de dettes non éligibles à la consolidation.

8. Sur le plan bilatéral, la France a pris plusieurs importantes mesures d'annulation ou de réduction de dette, en particulier au titre des créances d'aide publique au développement pour lesquelles le traitement multilatéral par le Club de Paris laisse une marge de manoeuvre à chaque pays créancier en vue de prendre des mesures bilatérales plus généreuses :

- Annulation des créances contractées par les Etats africains et malgache auprès du Fonds d'investissement et de développement économique et social (1972) pour un montant de 1 milliard de francs;
- Annulation des créances d'aide publique au développement des quinze pays les plus pauvres du monde (prise à la suite d'une résolution de la CNUCED de mars 1978) pour un montant de 960 millions de francs;

- Annulation annoncée au sommet de Dakar (mai 1989), bilatérale et inconditionnelle, des créances sur APD accordée et versée avant le 31 décembre 1988 en faveur des 35 pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne. Cette mesure a été étendue en 1990 à sept PMA non africains. Elle porte sur un encours en principal et intérêts de près de 30 milliards de francs;
- Réduction à 5 % des taux d'intérêt de la Caisse française de développement consentis aux quatre pays à revenu intermédiaire de la zone franc annoncée au Sommet de La Baule au mois de juin 1990, et qui a permis un allègement du service de leur dette de 300 millions de francs par an;
- Création d'un fonds de conversion de créances pour le développement au bénéfice des quatre pays à revenu intermédiaire de la zone franc, mesure annoncée à l'occasion du sommet des chefs d'Etat de France et d'Afrique de Libreville en octobre 1992. Ce fonds, doté d'une enveloppe de 4 milliards de francs, permet des annulations de dettes d'APD en complément de la réalisation de projets de développement;
- Pour accompagner la décision des Etats de la zone franc de procéder à un réajustement monétaire, le Gouvernement français a enfin décidé de proposer au Parlement l'annulation de la totalité des créances d'APD des pays les plus pauvres et de la moitié de celles des pays à revenu intermédiaire de cette zone, soit plus de 25 milliards de francs.

9. La France est par ailleurs l'un des seuls pays à utiliser les clauses des accords du Club de Paris ouvrant la possibilité de procéder à des conversions de dettes, ce qui se traduit par une réduction de dette additionnelle.

10. La France constate que la crise de la dette, globalement traitée pour les pays à revenu intermédiaire, n'est pas terminée pour les pays les plus pauvres, qui sont aussi les plus endettés, et pour lesquels une nouvelle avance de la stratégie de la dette s'avère nécessaire, de manière à la fois généreuse et pragmatique.

11. Il convient d'améliorer le traitement de la dette bilatérale publique des pays les plus pauvres par le Club de Paris. Cette catégorie de dette constitue en effet l'essentiel de l'endettement extérieur de ces pays pris dans leur ensemble. L'idée d'un traitement global portant sur la totalité de la dette extérieure d'un pays n'est ni réellement nécessaire, ni praticable, ne serait-ce que parce que la dette multilatérale n'est pas rééchelonnable, mais aussi en raison des logiques très différentes qui président à l'action des différentes catégories de créanciers.

12. La France estime nécessaire d'élever dès à présent pour les pays les plus pauvres le taux de concessionnalité à 67 % de la dette traitée. L'objectif est de traiter tout le stock de la dette des pays capables de mettre en oeuvre un accord de stock sans devoir encourir ensuite d'autres problèmes de paiement, et cela suppose, notamment, un accord en vigueur avec le FMI.

13. Une telle approche devrait permettre d'apporter une réelle réponse au problème de financement des pays les plus pauvres; il suppose à la fois de traiter la dette bilatérale publique de façon concessionnelle et de développer des financements concessionnels multilatéraux à partir des ressources des institutions financières internationales, qu'il convient donc de garantir, et qui viennent s'ajouter aux financements bilatéraux directs ou indirects.

II. REPONSES RECUES D'INSTITUTIONS SPECIALISEES DES NATIONS UNIES
ET D'INSTITUTIONS MULTILATERALES DE FINANCEMENT

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

[30 décembre 1994]

[Original : anglais]

14. La déclaration ci-après a été faite par le représentant de la FAO à la deuxième session du Groupe de travail sur le droit au développement. Elle porte sur les politiques d'ajustement économique induites par la dette extérieure et leurs effets, en ce qui concerne plus particulièrement l'application de la Déclaration sur le droit au développement :

"Le droit au développement est un droit de l'homme universel et inaliénable en vertu duquel toute personne humaine a le droit de participer et de contribuer au développement économique, social, culturel et politique. A ce titre, il fait partie intégrante de tous les droits fondamentaux de la personne humaine, en particulier de ceux expressément visés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit à une nourriture suffisante.

La proclamation du droit à une nourriture suffisante ne date pas d'hier. En 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies, dans l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, a déclaré 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...'.

Les Etats parties au Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques ont reconnu, dans l'article 11 de cet instrument, 'le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim', et énuméré les mesures à adopter, individuellement et au moyen de la coopération internationale, pour faire en sorte que ce droit soit réalisé.

La Conférence mondiale de l'alimentation de 1974 a solennellement proclamé que 'chaque homme, femme et enfant a le droit inaliénable d'être libéré de la faim et de la malnutrition afin de se développer pleinement et de conserver ses facultés physiques et mentales'.

Adopté par la Conférence de la FAO de 1985, le Pacte mondial de sécurité alimentaire a réaffirmé l'engagement moral 'd'oeuvrer pour que finalement tous les hommes soient en tout temps en mesure de produire ou

de se procurer les aliments de première nécessité dont ils ont besoin', et posé le principe selon lequel la sécurité alimentaire mondiale est la responsabilité commune de l'humanité.

Adoptée sous les auspices de S.M. le roi Juan Carlos d'Espagne, la Déclaration de Barcelone sur les droits de l'homme et l'alimentation a proclamé en mars 1992 que 'tous les êtres humains ont droit à une nourriture suffisante et saine'.

Plus récemment, en décembre 1992, la Déclaration mondiale sur la nutrition a reconnu que l'accès à des aliments nutritionnellement appropriés et sans danger est un droit universel.

La FAO estime qu'il ne saurait y avoir exercice d'un quelconque droit de l'homme pour une personne avilie et tarabudée par la faim. Seule une action visant à faciliter le développement pourrait faire en sorte que chacun bénéficie le plus largement possible de l'exercice de ces droits. Or la complexité des processus (technologiques, économiques, sociaux, politiques, juridiques et culturels) qui font le développement d'une société rend des plus difficiles la définition un tant soit peu précise des obligations des Etats à l'égard du développement ainsi que des autres droits et libertés, que ce soit à l'échelon national ou international. L'une des manières possibles de déterminer le contenu exact de ces obligations, afin que les droits qui leur correspondent puissent devenir éventuellement 'exécutoires' (c'est-à-dire applicables par décision de justice), consiste à définir les obstacles qui s'opposent à leur exercice.

Le premier but du développement est d'accroître le bien-être de l'individu et de la société. Les obstacles concrets qui entravent ce processus constitutif du développement diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre, et d'une époque à l'autre, mais l'on peut néanmoins y discerner suffisamment de constantes permettant d'identifier bon nombre de grands problèmes communs du point de vue de l'exercice des droits fondamentaux de la personne humaine.

Dans la majeure partie du monde en développement, les principaux obstacles au développement renvoient à la performance du secteur agricole, la meilleure preuve étant que près de 800 millions de personnes dans le monde en développement souffriraient actuellement de sous-alimentation chronique, en ce sens qu'elles n'ont pas accès à une ration alimentaire quotidienne de nature à leur permettre de rester en bonne santé. En outre, plus de 2 milliards de personnes présentent aussi une carence en un ou plusieurs macronutriments essentiels. Quelles que soient les causes immédiates de ces fléaux que sont la maladie et la malnutrition, la pauvreté demeure le dénominateur commun du sort des millions de personnes qui en souffrent, y compris lorsqu'ils se manifestent dans le monde développé.

Il y a lieu de noter que les pauvres vivent essentiellement dans le monde en développement, où leur subsistance quotidienne dépend pour une large part de l'activité agricole et où la plupart produisent eux-mêmes les vivres nécessaires pour pourvoir à leurs besoins

nutritionnels. C'est dans les moins avancés de ces pays que les possibilités d'emploi et de revenu dans tous les secteurs, et pas seulement l'agriculture, sont sensiblement réduites par le niveau de la productivité agricole, laquelle est étroitement liée à l'aptitude des paysans, des pêcheurs, des artisans, etc., à travailler de manière efficace et productive, ainsi qu'aux dotations relatives en ressources naturelles et à l'existence d'infrastructures physiques, financières, économiques, sociales et institutionnelles. Il en découle que, concrètement, dans bien des régions du monde en développement, il est très difficile, voire impossible, de séparer les facteurs qui entravent le développement agricole et rural de ceux qui freinent le développement de manière générale ou de ceux qui perpétuent la pauvreté. Cette situation a pour corollaire la difficulté de distinguer précisément le contenu concret du droit au développement de celui des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier le droit à une alimentation et une nutrition suffisantes. En d'autres termes, l'individu, de par le droit au développement, est habilité à participer et à contribuer au développement économique, social, culturel et politique, ainsi qu'à bénéficier de ce développement, où doivent être pleinement réalisés tous les droits de l'homme - y compris le droit à une nourriture suffisante - et les libertés fondamentales.

Certes, la réalisation du droit fondamental de chacun à être libéré de la faim suppose au bout du compte l'abolition de la pauvreté, mais 'ventre affamé n'a point d'oreilles'. La recherche de la sécurité alimentaire mondiale, au sens d'une situation où chacun aurait à tout moment accès, tant concrètement que financièrement, aux denrées alimentaires de base dont il a besoin pour vivre et travailler en bonne santé, doit porter aussi sur les mesures permettant de venir immédiatement en aide aux populations vulnérables, comme sur les mesures à long terme susceptibles d'amener le progrès économique et social qui permettrait ensuite de parvenir à la situation voulue. Etant donné que la réalisation du droit à une nourriture et une alimentation suffisantes passe principalement par un approvisionnement suffisant et stable en vivres et par l'accès aux produits alimentaires pour les plus nécessiteux, c'est aux Etats qu'il incombe d'assumer une part importante des obligations afférentes à l'élimination de tous les obstacles au plein exercice de ce droit.

Cela étant, il demeure possible de définir des mesures qui, prises par des individus ou des organisations, peuvent alimenter ce processus. Dans le cas des individus, par exemple, il peut s'agir pour chacun de travailler non seulement pour sa propre sécurité alimentaire mais également de se préoccuper de celle des moins favorisés que soi. Sur le plan pratique, les individus peuvent jouer un rôle unique de sensibilisation de l'opinion publique dans les pays relativement plus riches, souvent trop absorbés par leurs propres problèmes internes, à la nécessité d'une coopération mondiale qui permettrait d'étendre la sécurité alimentaire à tous. L'agriculteur, dans chaque pays et sous chaque climat, fournit le socle indispensable de la sécurité alimentaire, mais il lui incombe non seulement de produire mais également d'assurer la conservation du sol et d'user avec économie des autres ressources naturelles léguées par la nature ou par les générations précédentes.

L'agriculteur, gardien de la terre nourricière, doit conserver celle-ci à l'intention des générations à venir, en évitant les pratiques productrices d'érosion ou d'autres formes de dégâts. Les individus, partout dans le monde, devraient s'impliquer dans l'action que les gouvernements et les organisations mènent pour promouvoir le développement et la sécurité alimentaire. L'intérêt que les individus portent à ces problèmes constitue le terreau du soutien dont ont besoin les organisations non gouvernementales.

Les organisations qui s'intéressent à la sécurité alimentaire peuvent, de leur côté, stimuler, soutenir et compléter l'action des gouvernements, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Elles peuvent en particulier contribuer à l'élévation des niveaux de sécurité alimentaire dans différentes parties du monde en développement, directement, à la faveur d'activités opérationnelles et autres, et indirectement, en créant dans l'opinion publique un climat plus favorable aux mesures de renforcement de la sécurité alimentaire.

Les obligations qui incombent aux Etats pour ce qui est de veiller à la sécurité alimentaire complète à l'échelle mondiale demeurent de la plus haute importance, aux niveaux tant national qu'international. Les Etats peuvent honorer ces obligations en respectant les droits des individus ou groupes qui sont aptes à s'occuper de leur propre sécurité alimentaire sans affaiblir la capacité d'autrui à en faire de même; en protégeant les droits des groupes les plus vulnérables, par une action, curative ou préventive, axée sur les processus qui portent préjudice à la sécurité alimentaire, et par la facilitation des processus qui ont un impact positif sur cette sécurité; et en réalisant le droit à une nourriture suffisante, par l'assistance et la fourniture directe de vivres en cas d'insécurité alimentaire.

Plus précisément, les Etats devraient respecter le droit individuel à une nourriture suffisante en reconnaissant :

1. L'aspect positif sur le plan nutritionnel des modes existants de production et de consommation alimentaires;
2. L'importance de la composante 'nourriture' dans l'identité culturelle au sens large;
3. Les droits habituels aux moyens d'accès à la nourriture pour les groupes vulnérables, de manière à ce qu'ils puissent pourvoir à leurs besoins fondamentaux d'êtres humains;
4. L'importance du rôle que les institutions non officielles et non gouvernementales peuvent jouer pour donner aux groupes vulnérables les moyens d'accéder à la nourriture;
5. Le rôle écologique positif des systèmes alimentaires existants;
6. L'importance du rôle que les organisations non officielles et non gouvernementales peuvent jouer dans la gestion des situations de crise.

Les Etats devraient protéger et réaliser le droit de l'individu à une alimentation suffisante par les moyens ci-après :

1. Favoriser l'amélioration de la productivité agricole, dans la production vivrière en particulier, afin d'assurer l'autosuffisance, premier angle par lequel il faut s'attaquer à l'insécurité alimentaire, en insistant plus particulièrement sur l'élimination de la pauvreté par une croissance assortie d'équité et d'une redistribution du pouvoir économique-politique;
2. Revoir, adapter le cas échéant, et renforcer les politiques qui favorisent une utilisation productive des terres et autres moyens de production, et consolider ou modifier les régimes fonciers de manière à soutenir des stratégies de développement rural conformes aux objectifs du développement national et rural, le cas échéant par la redistribution des terres, le renforcement de la sécurité de jouissance des droits fonciers, la préservation et l'adaptation ou la création de systèmes de contrôle et de gestion des droits à la terre et à l'eau faisant largement appel aux communautés;
3. Eliminer les facteurs de dissuasion et, si nécessaire, prévoir des mesures d'incitation en vue de faciliter l'utilisation de technologies qui accroissent la productivité tout en respectant l'environnement, mobiliser l'épargne rurale et promouvoir l'investissement et l'esprit d'entreprise dans les activités rurales, agricoles ou autres;
4. Encourager activement les institutions publiques à organiser des activités d'auto-assistance susceptibles de mobiliser les ressources matérielles et humaines locales en faveur des activités rurales;
5. Promouvoir les organisations populaires, notamment les associations de travailleurs et les coopératives rurales, afin d'accroître la participation des couches pauvres de la population rurale à la prise des décisions et à l'évaluation des réformes agraires et des programmes de développement rural au niveau des collectivités de base, en mettant plus particulièrement l'accent sur les groupes les plus défavorisés;
6. Assurer la pleine intégration des femmes au développement rural, vu leur indispensable contribution à la sécurité alimentaire des ménages, en visant la croissance conjuguée à l'équité dans l'accès à la terre, à l'eau et aux autres ressources naturelles, aux apports et services et aux moyens de perfectionner et d'utiliser leurs qualifications;
7. Empêcher la distorsion des facteurs nutritionnels positifs et remédier aux aspects négatifs des schémas existants de production et de consommation alimentaires;

8. Elaborer une législation nationale sur l'hygiène alimentaire et incorporer les aspects nutritionnels aux activités de développement pertinentes;
9. Participer à l'élaboration d'une législation internationale sur l'hygiène alimentaire et mettre en place un réseau national de contrôle et d'inspection des aliments;
10. Combattre si besoin est les influences qui pourraient atténuer les aspects positifs de la culture existante en matière d'alimentation;
11. Assurer une plus grande sécurité alimentaire à la population pauvre en fixant des objectifs en matière de stocks de produits alimentaires essentiels et veiller à leur distribution équitable et rapide en période de pénurie, en mettant en place des moyens nationaux d'alerte rapide et d'information permettant de suivre les situations d'urgence, en constituant des réserves de vivres et en créant des organismes de distribution de ces vivres qui soient adaptés à la situation de chaque pays;
12. S'efforcer d'établir des accords de coopération avec d'autres Etats en vue de renforcer la sécurité alimentaire au moyen de systèmes régionaux d'alerte rapide pour la détection des urgences agricoles, d'activités conjointes visant à accroître la disponibilité des semences, des engrais et d'autres intrants dans la région, de programmes de lutte phytosanitaire, d'échanges de données d'expérience et d'informations et, si possible, de la constitution de réserves alimentaires régionales ou sous-régionales;
13. Prévoir les moyens de fournir une aide alimentaire d'urgence et d'autres formes de secours aux pays les plus pauvres, en veillant dans le même temps à ce que soient prises les mesures propres à renforcer la base productive de l'agriculture dans le cadre du processus de développement économique et social, afin d'empêcher le renouvellement de pareilles situations d'urgence;
14. Veiller à ce que les pays à faible revenu déficitaires en vivres puissent assurer leurs importations de produits alimentaires essentiels, ainsi que d'engrais et d'autres équipements et fournitures agricoles, pendant les périodes difficiles.

S'agissant de la communauté internationale organisée, ses fonctions devraient consister à encourager et faciliter les efforts des pays, d'aider à surmonter les obstacles et les difficultés et de réagir à tous les cas patents de non-respect de ces obligations. La surveillance internationale peut aider à encourager et faciliter les efforts nationaux axés sur la sécurité alimentaire. Il devrait être possible par ce biais d'organiser un appui et une assistance suffisants au plan international et de faire prendre conscience des situations d'insécurité alimentaire qui exigent une intervention spéciale."

Organisation internationale du Travail

[9 janvier 1995]

[Original : anglais]

15. Le principal chantier inachevé en matière de réduction de la dette est aujourd'hui celui de la dette africaine, en large part à l'égard de bailleurs de fonds publics. Pour bon nombre de pays africains, une réduction de la dette, au moins selon les traitements renforcés de Toronto (annulation de 50 % sur une période de deux ans avec renouvellement éventuel de l'opération) ou de la Trinité (annulation des deux tiers de l'encours de la dette), aiderait à la reprise économique. Il convient de noter toutefois que la continuité des courants de capitaux est aussi importante qu'une annulation ponctuelle de la dette. Les pays africains dont la dette est relativement peu lourde (ratio intérêts/exportations inférieur à 10 %) sont bien plus nombreux qu'on ne croit, et le maintien des courants de capitaux est de toute évidence pour eux plus important que l'annulation de la dette.

16. Pour l'OIT, il faut se consacrer prioritairement à l'assistance financière et technique internationale en faveur des pays les moins avancés, dont les maigres ressources financières doivent être complétées par une aide extérieure et dont les moyens en matière d'administration et de ressources humaines sont limités et doivent être renforcés. Les termes du problème ne sont en rien nouveaux, mais il y a grand besoin d'aborder différemment la fourniture de l'aide financière et technique.

17. Le rôle à assigner à l'assistance financière et économique internationale pose un problème fondamental, celui de la cohérence entre les politiques d'aide et le reste de la politique économique internationale ou, en d'autres termes, la nécessité de faire en sorte que l'aide soit fonctionnellement articulée sur l'objectif de l'instauration d'un système économique international qui soit équitable et en bon état de fonctionnement. Dans le cas de l'emploi, par exemple, l'aide devrait être consacrée à renforcer les moyens locaux d'élaboration et de mise en oeuvre de politiques propres à élever le niveau de l'emploi et à réduire les coûts sociaux inhérents aux transitions ou réformes économiques. Mais toutes les parties se doivent impérativement de reconnaître que cet effort de création de capacités locales n'a de sens que s'il s'insère dans un véritable cadre directif et institutionnel qui soit conforme aux objectifs du plein emploi et de la justice sociale. Vue sous cet angle, l'aide a pour rôle de soutenir les efforts de mise en oeuvre des types de politiques qui s'imposent à l'échelon national pour compléter les initiatives internationales visant à stimuler la croissance de l'emploi au plan mondial.

18. L'OIT a adopté ces dernières années, au cours de ses réunions tripartites, diverses conclusions pratiques et résolutions qui se rapportent aux problèmes soulevés dans la résolution 1994/11.

19. L'une des conclusions de la réunion de haut niveau de 1987 sur l'emploi et les adaptations structurelles (Genève, 23-25 novembre 1987), était que "le lourd endettement des pays en développement a eu des conséquences graves sur l'emploi". Se référant aux mesures à adopter pour résoudre le problème de l'endettement approuvées par la CNUCED VII et inscrites dans l'Acte final de

celle-ci, les participants ont estimé qu'"il importe que ces recommandations soient mises en oeuvre d'urgence de façon à contribuer à la croissance de l'emploi et à la réduction de la pauvreté".

20. Ultérieurement, dans une résolution de 1991 concernant l'ajustement structurel, les relations professionnelles et le développement économique et social, la Conférence internationale du travail, "préoccupée par la persistance des problèmes de la dette", a engagé les gouvernements des Etats membres :

"a) à prendre des mesures pour encourager l'aide au développement par un flux accru de ressources des secteurs privé et public vers les pays en développement, de manière à leur permettre de participer de façon équitable et active à une croissance économique mondiale équilibrée, et de contribuer à la solution des principaux problèmes économiques, sociaux, financiers et commerciaux auxquels ils sont confrontés."

La Conférence a aussi invité le Conseil d'administration et le Bureau à développer la politique de l'OIT concernant l'ajustement structurel et ses implications sur l'emploi et la situation de la main-d'oeuvre et de poursuivre le dialogue avec les institutions financières internationales à ce sujet.

21. Plus récemment, la huitième Conférence régionale africaine (Maurice, 19-26 janvier 1994) a adopté une résolution sur l'ajustement structurel et le développement en Afrique où, entre autres dispositions, elle soulignait "qu'il est urgent de prendre des mesures pour réduire de manière décisive le fardeau croissant du remboursement de la dette de l'Afrique" et invitait,

"par l'intermédiaire du Conseil d'administration, tous les autres Etats membres de l'OIT à soutenir sans réserve les efforts que déploient les pays africains pour surmonter la crise actuelle et s'engager sur la voie d'un développement juste et durable, notamment :

a) en effaçant ou en réduisant sensiblement la dette extérieure des gouvernements africains qui respectent les droits syndicaux et d'autres droits liés à la personne humaine, et qui ne sont pas en mesure de rembourser cette dette."

22. Enfin, les participants à la réunion tripartite sur les implications socio-économiques de la dévaluation du franc CFA pour les pays africains de la zone franc (Dakar, 17-20 octobre 1994) ont adopté une série de conclusions et de recommandations concernant les politiques d'emploi, d'investissement et de développement de l'entreprise, où ils déclarent :

"Il est indispensable de mettre en place un cadre macro-économique incitatif, stable, transparent et favorable à la relance et de prendre des mesures d'accompagnement qui maximalisent les chances de réussite de la dévaluation et des réformes structurelles dans le moyen et le long terme :

- ... v) poursuite des négociations pour annuler ou diminuer la dette extérieure et régler les arriérés de paiement intérieur en vue de permettre aux Etats d'assurer un accroissement des investissements publics et aux entreprises d'améliorer leur trésorerie."

23. On trouvera dans la Déclaration de Principes directeurs reproduite ci-après une description plus détaillée de la manière dont l'OIT veille à ce que les activités d'ajustement structurel intègrent la dimension sociale.

"Déclaration de Principes directeurs sur les activités de terrain de l'OIT touchant l'ajustement structurel"

1. Les présents Principes directeurs sont issus des travaux de l'Equipe spéciale interdépartements de l'OIT sur l'ajustement structurel, l'emploi et la formation et elles ont pour but de donner aux fonctionnaires, tant au siège que sur le terrain, les éléments d'une approche cohérente de toutes les activités d'ajustement structurel qu'ils pourraient être amenés à entreprendre au niveau des pays. Le projet interdépartemental sur l'emploi et les adaptations structurelles donne actuellement lieu à un approfondissement de la politique de l'OIT en la matière et une deuxième réunion de haut niveau, prévue pour 1994, devrait permettre d'adopter une déclaration de politique générale plus détaillée. Il a cependant été jugé utile de publier la présente déclaration, dans le souci d'assurer la cohérence des diverses activités menées au siège et sur le terrain dans ce domaine, étant entendu que des révisions seront toujours possibles à l'issue des travaux susmentionnés.

2. L'action de l'OIT au niveau des pays dans le domaine de l'ajustement structurel doit être replacée dans le contexte de la phrase liminaire du préambule de la Constitution de l'Organisation, qui dit : '... une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale'. Cette affirmation constitue l'essentiel du mandat de l'OIT, le socle de la contribution que seule l'OIT peut apporter au processus de l'ajustement structurel. La Déclaration de Philadelphie réaffirme et précise, de manière bien plus détaillée, ce principe fondamental en proclamant que : 'la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous'; que : 'tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental'; et qu'il incombe à l'OIT d'examiner et de considérer, à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier'.

3. La Réunion de haut niveau sur l'emploi et les adaptations structurelles (1987) a permis d'appliquer ces principes directeurs à la situation économique de l'époque. Les participants à la Réunion ont engagé les principales organisations internationales, notamment la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'OIT, à aider les pays en développement à élaborer et à appliquer des politiques et des programmes

qui tiennent expressément compte des besoins et des problèmes des déshérités et qui puissent être menés à bien avec un minimum de répercussions sociales négatives. Ils ont également instamment demandé à l'OIT de bien veiller à ce que ses normes sur l'emploi, les droits fondamentaux de l'homme et le tripartisme fassent partie intégrante des politiques d'ajustement.

4. Telle est la toile de fond par rapport à laquelle il convient d'apprécier ce que l'on appelle traditionnellement un programme d'ajustement structurel. Celui-ci comporte en principe une phase de stabilisation (court à moyen terme) visant à réduire les déficits du budget et de la balance des paiements par une diminution des dépenses et de l'emploi dans le secteur public et une limitation des importations non essentielles. Le taux de change est aussi en général ajusté à ce stade. Le programme comporte aussi d'habitude une deuxième phase, dite d'ajustement (moyen à long terme), qui débute parfois avant la fin de la phase de stabilisation. L'objectif est alors de retrouver ou de soutenir la croissance économique en apportant des modifications de fond aux schémas de production et de répartition des ressources et en prenant des mesures visant à influencer sur la demande effective. La privatisation, la libéralisation du commerce et la déréglementation sont alors privilégiées, les forces du marché prenant la place du contrôle et de l'intervention étatiques. Il est censé se produire une évolution des biens non échangeables vers les biens faisant l'objet d'échanges commerciaux, tandis que la diversification des exportations de manière générale est encouragée. Les subventions sont censées faire l'objet de coupes sombres, et la politique des prix peut être utilisée pour relancer la production, vivrière notamment.

5. A partir des mandats indiqués plus haut et de cette image schématique de l'ajustement structurel, il devient facile de voir quel peut être le rôle de l'OIT dans ce domaine. L'OIT devrait aborder l'ajustement structurel sous un angle plus large, qui rend pleinement compte de la dimension sociale et englobe les finalités suivantes : 1) favoriser une croissance durable débouchant sur la création d'emplois; 2) encourager l'intégration des aspects sociaux, notamment la protection sociale et la création de capacités institutionnelles, au stade de la conception des programmes d'ajustement structurel; 3) atténuer les répercussions sociales négatives de l'ajustement; et 4) favoriser une plus grande prise de conscience, une meilleure compréhension et une acceptation plus large de l'importance des préoccupations de l'OIT dans le domaine social et dans celui de l'emploi et de la spécificité de ses méthodes de travail, notamment l'importance particulière des consultations tripartites, en ce qui concerne les programmes d'ajustement structurel.

6. Les trois premiers éléments du rôle ainsi défini pour l'OIT sont relativement bien compris. La récession mondiale et les programmes d'ajustement des années 80 ont ajouté une nouvelle strate de pauvreté à la pauvreté structurelle pré-existante. La stagnation de l'emploi salarié dans le secteur moderne, les compressions d'effectifs dans le secteur public, les diverses formes de chômage visible, la plus grande précarité des relations de travail et la baisse des revenus salariaux, telles sont

quelques-unes des nombreuses répercussions sociales négatives auxquelles l'OIT doit être prête à s'attaquer. Parallèlement, et sauf à se confiner dans un rôle purement défensif, l'OIT doit encourager et faciliter la recherche de programmes d'ajustement structurel qui tout à la fois stimulent l'emploi productif et sont socialement équitables. Il faut pour cela que les mesures d'ajustement structurel soient considérées par rapport aux objectifs du retour à la croissance durable à long terme, de la création d'entreprises, du perfectionnement de la main-d'oeuvre et de la création d'emplois, et que leur échelonnement dans le temps soit étudié plus minutieusement. Le mandat de base énoncé au paragraphe 2 de la présente note appelle un partage plus équitable des inconvénients de l'ajustement et l'application de mesures qui, tout en atténuant la pauvreté, visent à accroître les capacités de production et de génération de revenus des catégories les plus pauvres. Atteindre ces objectifs fondamentaux de l'OIT est une mission qui va tout à fait dans le sens de l'amélioration nécessaire de l'efficacité de fonctionnement de l'économie et du marché du travail, ce qui implique, entre autres, l'instauration d'un environnement sain, favorable à la croissance des entreprises et à l'augmentation de la productivité. A l'intérieur de ce cadre général, l'un des atouts de l'OIT devrait être la promotion de politiques actives du marché de l'emploi qui feraient partie intégrante des efforts de création et de maintien d'un environnement plus propice à une croissance et un développement créateurs d'emplois.

7. Mais le champ des préoccupations de l'OIT dans le domaine de l'emploi est plus vaste, d'où la nécessité d'insister sur le quatrième élément du rôle de l'Organisation tel qu'il est décrit dans le paragraphe 5, à savoir son mode de fonctionnement tripartite, axé sur la recherche d'un consensus entre pouvoirs publics, employeurs et travailleurs sur les problèmes d'intérêt commun. L'ajustement structurel est un processus de réforme économique dont les répercussions touchent l'ensemble de la société et qui impose de concilier les objectifs socio-économiques et les soucis d'efficacité et d'équité. De plus larges consultations et une meilleure participation des organisations d'employeurs et de travailleurs à la formulation des politiques et programmes d'ajustement structurel, tels sont les moyens de susciter le large soutien et la cohésion sociale nécessaires à leur mise en oeuvre et à la pérennité de leurs effets. L'OIT devrait promouvoir activement ce dialogue tripartite, oeuvrer au renforcement de la capacité des organisations de travailleurs et d'employeurs à jouer un rôle effectif et solliciter activement les vues des partenaires sociaux au cours de toutes les missions d'ajustement structurel auxquelles ses fonctionnaires participent.

8. En outre, l'OIT, en tant qu'organisation compétente en matière de protection sociale, doit veiller à ce que les mesures d'ajustement structurel soient en conformité avec ses normes, en particulier les conventions relatives aux droits fondamentaux de la personne humaine 1/

1/ Il convient de citer en particulier la Convention concernant le travail forcé ou obligatoire (No 29), la Convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical (No 87), la Convention concernant

et les conventions concernant la promotion des droits économiques et sociaux 2/. Certaines autres normes de l'OIT peuvent également présenter un intérêt particulier pour les activités d'ajustement structurel, en fonction de la nature et de la portée des missions entreprises (voir par. 10). En participant aux missions d'ajustement structurel, les fonctionnaires de l'OIT, au siège et sur le terrain, doivent être au fait des normes applicables. Ils doivent s'efforcer de veiller à ce que les politiques conseillées ne s'écartent pas des principales dispositions de ces normes et qu'elles soient conçues pour créer les conditions qui permettent progressivement l'application intégrale desdites normes 3/.

9. Les paragraphes qui précèdent ont pour corollaire que l'OIT, en tant qu'institution spécialisée faisant partie de l'ensemble du système des Nations Unies, dotée d'une mission et d'un budget-programme qui lui sont propres et attachée aux intérêts et préoccupations de sa 'clientèle', a un rôle important à jouer pour ce qui est d'infléchir l'ajustement structurel vers le social. Parfois, cette action doit être menée de concert avec la Banque mondiale, le FMI, la Communauté européenne, le PNUD ou d'autres organismes des Nations Unies. Tel est le cas en particulier lorsque l'OIT estime que la participation à telle ou telle mission de la Banque, par exemple, permettrait d'infléchir une législation en cours d'élaboration ou la conception de programmes et de projets dans un sens plus favorable à la prise en compte de la dimension sociale et de celle de l'emploi. Mais il arrive aussi que l'OIT, par souci d'élargir le champ d'application des formes d'ajustement socialement acceptables, préfère lancer ses propres initiatives, encore qu'elle le fasse souvent avec le soutien du PNUD. L'OIT est bien placée pour organiser des missions de pays multidisciplinaires rassemblant des spécialistes de ses domaines de compétence. Outre des spécialistes de l'emploi et de la politique du marché du travail, les missions de ce type peuvent en principe comprendre des experts de l'OIT dans des domaines tels que la formation professionnelle, le développement de la petite entreprise, la sécurité sociale, la législation du travail, les relations industrielles, le secteur informel, les travailleurs

l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective (No 98), la Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale (No 100), la Convention de 1957 concernant l'abolition du travail forcé (No 105), la Convention de 1958 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (No 111) et la Convention de 1973 concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi (No 138).

2/ Outre la Convention de 1964 concernant la politique de l'emploi (No 122), il y a lieu de citer, notamment, la Convention de 1952 concernant la norme minimale de la sécurité sociale (No 102), la Convention de 1970 concernant la fixation des salaires minima (No 131), la Convention de 1975 concernant la mise en valeur des ressources humaines (No 142), la Convention de 1982 concernant la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur (No 158) et la Convention de 1988 concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (No 168).

3/ Voir à cet égard le document GB.252/15/1 (Normes internationales du travail et coopération technique).

migrants, le travail des femmes et les travaux d'infrastructure consommateurs de main-d'oeuvre. La mission peut être organisée par le siège, et faire surtout appel au personnel en poste à Genève ou recruté dans cette ville, mais elle peut être aussi organisée par le réseau de bureaux extérieurs, dans le cas des équipes multidisciplinaires en particulier, et être pour l'essentiel, sinon intégralement, composée d'agents en poste ou recrutés dans la région. Les grandes missions organisées aux Philippines (1990) et en Tanzanie (1991) sont de bons exemples de ce dernier mode d'organisation.

10. L'on peut distinguer deux types de missions. Les premières interviennent essentiellement au niveau macro-économique, pour examiner les répercussions des programmes d'ajustement structurel et de reprise économique sur l'emploi et la situation sociale. Les politiques conseillées sont alors conçues en fonction des spécificités de l'économie du pays, de son niveau de développement et des possibilités qu'il a de parvenir à une croissance durable. Les secondes sont axées sur un secteur ou un groupe cible bien déterminé pour lequel il faut examiner les problèmes et besoins de ceux qui sont les plus susceptibles de pâtir des mesures d'ajustement structurel. Le mandat de ces missions peut consister, par exemple, à donner des conseils sur les redéploiements dans la fonction publique ou à aider à l'élargissement du champ de la protection sociale. Mais ces dernières missions aussi peuvent donner lieu à une analyse des possibilités d'introduction de méthodes novatrices ou de combinaisons différentes de moyens d'intervention, le but étant d'améliorer le fonctionnement du marché du travail et l'accès aux emplois et à de meilleurs revenus. Les missions complémentaires de services consultatifs et d'assistance préparatoire font également partie des services que l'OIT peut offrir par la suite. Les présents principes directeurs sur les activités de terrain de l'OIT touchant l'ajustement structurel sont en outre susceptibles de gagner en importance du fait de la participation accrue de l'Organisation aux activités relevant des SAT1, ainsi qu'aux opérations de programmation par pays confiées aux bureaux extérieurs et aux équipes multidisciplinaires de l'OIT. Ces principes devraient également influencer sur la conception des projets de coopération technique où interviennent des questions d'ajustement structurel et sur les politiques conseillées et les activités de renforcement de la capacité institutionnelle menées à bien dans le cadre de ces projets. Les domaines où la coopération technique aide à la recherche de formes d'ajustement socialement acceptables sont, notamment, les travaux d'infrastructure consommateurs de main-d'oeuvre, les fonds sociaux et le recyclage et le redéploiement des travailleurs victimes de compressions d'effectifs.

11. Il faut que s'instaure un processus constant d'action et de réaction entre les activités menées à l'échelon des pays et le travail d'analyse et d'élaboration des programmes au siège, conformément à la volonté générale du Bureau d'instaurer un 'partenariat actif'. En abordant de manière cohérente l'ajustement structurel, l'OIT pourra préciser son message et clarifier ses relations avec la Banque mondiale, le FMI et les autres grandes organisations internationales."

Fonds monétaire international

[4 janvier 1995]

[Original : anglais]

24. Le FMI est une institution monétaire qui a pour mandat de promouvoir la coopération monétaire internationale et l'accroissement harmonieux du commerce international, contribuant ainsi à l'élévation des niveaux d'emploi et de revenu réel. Il est prêt à aider tous ses membres, auxquels il peut accorder des prêts lorsqu'ils ne trouvent plus d'autres bailleurs de fonds, moyennant l'adoption d'une politique économique vigoureuse susceptible de permettre le remboursement des fonds empruntés, protégeant ainsi son caractère de fonds autorenouvelable. La mise en oeuvre de politiques macro-économiques et structurelles vigoureuses constitue donc la clé de voûte du règlement durable du problème de la dette des pays en développement. Le FMI ne participe certes pas à la gestion du processus de remboursement de la dette, étant donné son mandat, mais il incorpore à ses programmes le processus de normalisation des relations avec les créanciers. Il s'agit souvent d'un rééchelonnement du service et des arriérés de la dette par l'entremise du Club de Paris, la fonction du FMI étant alors d'aider à évaluer les besoins de financement et la capacité de paiement, donc d'aider bailleurs de fonds et débiteurs à parvenir à des solutions négociées.

25. Nombreux sont les pays en développement à faible revenu fortement endettés à l'égard de créanciers publics qui continuent de connaître de graves problèmes de la dette et de son service, et la situation à cet égard demeure extrêmement difficile pour certains d'entre eux. Cela dit, le problème de la dette doit être ramené à de plus justes proportions :

a) Les rééchelonnements, effectués de plus en plus à des conditions libérales, ont ramené le service effectif de la dette à moins de 25 % du montant dû et à 20 % environ des exportations de biens et services, et ce pour 27 pays à faible revenu en 1991.

b) Au cours des trois dernières années, ces pays ont obtenu, à des conditions libérales, des fonds nouveaux représentant quatre à cinq fois les remboursements effectifs au titre du service de la dette.

c) Pour de nombreux pays à faible revenu, malgré les rééchelonnements et les nouveaux apports de fonds, le surendettement continue d'empêcher un retour à la viabilité externe à moyenne échéance et d'imposer un financement exceptionnel. Le problème du surendettement de ces pays ne pourra être réglé que par les "opérations sur encours" envisagées dans la série de conditions plus libérales sur lesquelles il y a eu accord au Club de Paris en 1991, qui permettraient de réduire de 50 % la valeur actuelle de la dette restructurable (y compris la réduction de la dette résultant des annulations et libéralités renforcées antérieures).

d) Dans le cas d'un petit nombre de pays, cette réduction de 50 % de la valeur actuelle de la dette ne suffirait toujours pas. Le Fonds se félicite vivement à cet égard de la décision prise au Club de Paris à la mi-décembre 1994 de porter à 67 % le niveau de réduction de la dette restructurable pour la plupart des pays les plus pauvres. Ce traitement

nouveau, dit "de Naples", permettrait de résoudre le problème de la dette de la plupart de ces pays, sinon de tous.

26. S'agissant de la dette multilatérale, le montant net élevé des décaissements consentis ces dernières années aux pays à faible revenu a fait passer la part de la dette multilatérale dans la dette extérieure publique totale de ces pays de 30 % en 1984 à 42 % en 1993. Parallèlement, de par l'évolution des prêts multilatéraux - ceux de la Banque mondiale en particulier - vers des conditions plus libérales, la part de la dette à des conditions de faveur dans le total de la dette multilatérale a également augmenté (passant de 63 % en 1984 à 73 % en 1993). De ce fait, le service de la dette à l'égard des institutions multilatérales est demeuré faible, aux alentours de 10 % des exportations de biens et services, au cours de la décennie écoulée, exception faite d'un petit nombre de cas où le service de la dette multilatérale se situe entre 16 et 37 %.

27. Le Fonds ne juge pas souhaitable l'annulation de la dette par les institutions multilatérales. Celles-ci ont en effet joué, et continueront de jouer, un rôle central de financier des pays en développement et des pays en transition, ainsi que d'organisateur du cadre dans lequel s'insère l'appui d'autres créanciers et donateurs. L'annulation de la dette porterait un sérieux coût à l'efficacité du Fonds, en affaiblissant son statut de créancier privilégié et le caractère autorenouvelable de ses ressources. Parallèlement, le Fonds a toujours insisté sur la nécessité de veiller à ce que les prêts des institutions multilatérales aux pays à faible revenu soient assortis de conditions de faveur pour soutenir des politiques économiques vigoureuses.

28. S'agissant de la dette à l'égard de banques commerciales, l'accès des pays à faible revenu à cette source de financement ne s'est guère amélioré et il reste beaucoup à faire pour améliorer la perception de la solvabilité de ces pays, par la création d'un environnement sain et stable du point de vue de la politique économique. Dans le cas d'un certain nombre de pays à faible revenu, le fardeau de la dette commerciale est élevé et bon nombre d'entre eux disposent de très peu de ressources pour financer un simple rachat de la dette à l'égard de banques commerciales. Qui plus est, le prix de la dette sur le marché secondaire peut ne pas refléter la capacité de ces pays à assurer le service de leur dette. Le Fonds estime que les créanciers doivent dans ce cas faire preuve d'une plus grande souplesse en acceptant d'accorder des conditions plus explicitement liées à une analyse de l'aptitude limitée de ces pays à assurer le service de la dette.

29. Les pays en développement à revenu intermédiaire ont rééchelonné aux conditions du marché leur dette publique à l'égard des créanciers membres du Club de Paris. La plupart d'entre eux sont sortis du processus de rééchelonnement du Club de Paris ou devraient le faire à l'achèvement des accords actuels. Des progrès non négligeables ont été enregistrés en ce qui concerne la solution des problèmes de la dette à l'égard de banques commerciales, plusieurs de ces pays ayant conclu des accords de restructuration avec leurs créanciers commerciaux. Dans le même temps, les pays à revenu intermédiaire sont de nouveau en mesure d'accéder aux marchés financiers privés, mais la pérennité de ces courants dépendra du maintien de politiques économiques rigoureuses.

III. REPONSES RECUES D'ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Centre Europe-tiers monde

[15 décembre 1994]
[Original : français]

30. L'élimination de la dette actuelle du tiers monde serait facilement réalisable. Comme le souligne avec force le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans son dernier rapport mondial sur le développement humain :

"L'endettement est un frein puissant à la croissance économique et à l'investissement dans le développement humain des pays en développement. Pendant la seule année 1992, ces derniers ont dû assumer un service de la dette de 160 milliards de dollars, soit plus de deux fois et demie le montant de l'aide publique au développement, ou 60 milliards de plus que le flux des capitaux privés vers les pays en développement pendant la même période" (p. 67).

31. Les programmes d'ajustement structurel (PAS) du Fonds monétaire international (FMI), dont la maîtrise de la dette est pourtant le motif déclaré, n'ont rencontré à cet égard qu'un échec aussi patent que significatif. "La dette extérieure cumulée des pays en développement a été multipliée par 15 en deux décennies", poursuit le même rapport. "De 100 milliards de dollars en 1970, elle passait à environ 650 milliards en 1980 pour dépasser 1 500 milliards en 1992. A cause du service de la dette, les pays en développement paient aujourd'hui davantage qu'ils ne reçoivent... En dépit de nombreuses tentatives pour trouver une solution satisfaisante, la dette totale des pays en développement continue à croître" (Ibid., p. 67 et 68).

32. Plus grave encore, comme de nombreuses ONG n'ont cessé de le dénoncer, les PAS ont imposé d'énormes souffrances, autant inhumaines que contre-productives, aux populations pauvres du Sud, et maintenant de l'Est.

33. Le "problème" de la dette est avant tout politique. Il y a quelques années, le problème de la dette du tiers monde faisait la une des journaux : on craignait alors que l'un ou l'autre pays du Sud fortement endetté ne déclare banqueroute et que, tel un château de cartes, le système financier international ne s'effondre; les banquiers occidentaux imprudents tremblaient et, faisant fi de leurs professions de foi néolibérale, appelaient les riches Etats du Nord et les institutions financières internationales à leur rescousse. Il fallait en toute hâte consolider leur bilan.

34. Le temps a passé et l'effet principal de la politique du FMI à cet endroit a été de "normaliser" la dette. Bien que celle-ci ait plus que doublé depuis ce fiévreux branle-bas, les créanciers sont maintenant rassurés : les intérêts tombent; tout "baigne dans l'huile", ou presque. Le mécanisme est rodé et, comme l'écrit le PNUD, "le problème de la dette des pays pauvres n'est pas près d'être résolu".

35. Tout porte à croire que la perpétuation de la dette du tiers monde résulte d'une volonté politique délibérée. Il est d'une part certain que des déséquilibres financiers internationaux continueront à s'accumuler aussi longtemps que les structures de l'économie mondiale seront placées sous le signe de l'échange inégal. Contrairement aux affirmations du PNUD, les thèses de Samir Amin et d'autres n'ont ici, quant au fond, rien perdu de leur actualité. De plus, les pressions économiques qui ont présidé à la genèse de la dette du tiers monde - surabondance de capitaux en quête de placement, création frénétique de débouchés industriels artificiels, etc. - ne sont pas près de se résorber.

36. Mais d'autre part, tout porte à penser que le maintien en l'état de la dette du tiers monde résulte d'une volonté politique délibérée : la dette a constitué un levier formidable pour mettre les pays du Sud à genou, tout en fournissant le plus souvent à leurs classes dirigeantes un cache-sexe bienvenu dans la mise en oeuvre de politiques antisociales. Le FMI a été l'instrument de ce bras de fer, frayant du même coup la voie aux accords du GATT (dont les conséquences seront assurément catastrophiques pour la grande majorité des populations pauvres du globe). Il s'agissait pour les transnationales de casser toutes velléités des nations du Sud d'affirmer leur souveraineté, de définir leur propre voie de développement. De simple organisme technique, le FMI s'est vu, grâce à la dette, promu aux avant-postes de la politique mondiale. En bref, non seulement d'un juteux rapport, la dette est avant tout un fantastique instrument de pouvoir.

37. L'élimination de la dette actuelle du tiers monde ne poserait pas grand problème, tout au moins techniquement. Lors d'une précédente intervention (quarante-cinquième session de la Sous-Commission), le CETIM faisait part de propositions réalistes élaborées par divers mouvements : tout d'abord, examiner la légitimité de chacune des créances composant la dette. Autrement dit, envisager chacune d'entre elles sous l'angle de la coresponsabilité, du partage du risque, dans le langage des économistes. Partant de ces principes :

a) Procéder à des audits sur la légitimité ou la légalité des créances avancées, sur l'identité et les responsabilités des débiteurs et des créanciers et, accessoirement, sur l'origine des capitaux prêtés;

b) Sur la base des éléments réunis, constituer une commission juridictionnelle, internationale et indépendante, chargée d'évaluer les parts de responsabilités pour les prêts accordés et l'origine des capitaux initialement prêtés, la direction prise par les capitaux disparus.

Subsidiairement :

c) Geler les avoirs à l'étranger des dirigeants des pays endettés (à eux de faire valoir la légitimité de leur enrichissement);

d) Enquêter sur les libéralités et les cadeaux fiscaux qui ont permis aux banques occidentales de provisionner leurs pertes.

38. Resteraient alors les dettes reconnues comme légitimes. Rien ne nous permet de présupposer quel en serait le montant exact. Mais même à retenir le chiffre actuel de 1 500 milliards de dollars, ce montant serait aisément et

très rapidement remboursable. Il suffirait pour cela de reprendre la proposition avancée en 1978 déjà par le prix Nobel en économie Tobin - pour freiner l'explosion des flux financiers à caractère purement spéculatif - et judicieusement remise à l'ordre du jour par le PNUD (ibid., p. 69) : lever une taxe sur les transferts internationaux de capitaux.

"Les transactions quotidiennes sur les marchés des changes sont passées de 290 milliards de dollars en 1986 à plus de 700 milliards en 1990. En 1994, ces flux financiers incontrôlables atteindront 1 300 milliards de dollars par jour." (Clairmont et Cavanagh, Le Monde diplomatique, mars 1994)

39. Avec une taxe de 0,3 % 1/ la dette, quelle que soit sa portion légitime, serait pratiquement remboursée en moins d'une année.

40. Le Centre Europe-tiers monde (CETIM) constate les carences graves des institutions de Bretton Woods, particulièrement en ce qui concerne les PAS :

a) En matière d'efficacité : effets déflatoires suite à la contraction des subsides à la consommation; effets pervers induits par les mesures visant à la promotion des produits d'exportation (chute des cours due à la saturation des marchés); détérioration des taux d'investissement (public, local et/ou étranger); promotion d'une économie de marché centrée sur les échanges extérieurs, à peu près dénuée de correctifs et où le rôle de l'Etat est profondément minimisé;

b) En matière d'équité : effet déflatoire de la stabilisation diminuant les revenus réels, surtout des plus pauvres 2/; mesures de réduction des dépenses publiques qui ont des conséquences désastreuses pour les populations des pays en voie de développement (santé, éducation, etc.); augmentation des inégalités, déjà très fortes au départ, alors que l'appréciation des conditionnalités est essentiellement inspirée par des considérations économiques et géopolitiques plutôt que par le souci de satisfaire les besoins réels;

c) En matière de droits de l'homme : dégradation des conditions économiques amenant souvent les régimes en place à "se défendre" grâce à des systèmes policiers qui créent - et permettent de maintenir - des disparités de revenus importantes au profit des classes dirigeantes et au prix de fréquentes violations des droits humains; utilisation de ces systèmes policiers d'autant plus facile que, sauf exception, le FMI n'impose pas, dans ses PAS, de

1/ Tobin proposait 0,5 %. Le PNUD, qui attribue d'autres fonctions tout aussi utiles mais nullement incompatibles aux fonds récoltés, 0,05 %. En seraient naturellement exonérés les flux de capital productifs, les transferts des travailleurs immigrés, etc., (et les services de la dette, aussi longtemps qu'ils auraient encore lieu).

2/ Cf. l'écart grandissant des revenus entre les plus riches et les plus pauvres dans la plupart des pays soumis aux PAS; Rapport mondial sur le développement humain, PNUD, 1992 et 1993.

réduction des budgets militaires et des achats d'armes à l'étranger 3/ tout en justifiant cette "non-intervention" très particulière par le respect de la souveraineté des Etats.

41. Suite à ce constat, le CETIM insiste sur les points suivants :

- i) Les programmes d'aide au développement et, plus généralement, les politiques de développement ne peuvent être définis et mis en oeuvre par une banque ou tout autre organisme financier ou autorité supranationale qui poursuit des objectifs purement macro-économiques. L'économie doit être au service du développement et non l'inverse. Dès lors, une refonte des institutions de Bretton Woods s'impose afin qu'elles appliquent et fassent appliquer les droits économiques, sociaux et culturels, individuels et collectifs, en accord avec les décisions prises aux Nations Unies.
- ii) Si des ajustements structurels sont parfois nécessaires, la réflexion doit être menée et les politiques élaborées au niveau régional et non pas mondial. De plus, les PAS doivent prendre en compte les capacités propres à chaque Etat et intégrer les données tenant au contexte politique et culturel et aux évolutions historiques concrètes des différents pays. Les PAS devraient être conçus, assumés et exécutés sous la responsabilité avant tout des acteurs concernés des pays en voie de développement, en vue de contribuer à satisfaire les besoins des populations et en fonction du contexte local, et non pour réaliser des équilibres macro-économiques et financiers.
- iii) A court terme, l'évaluation des PAS sous l'angle de l'efficacité et de l'équité devrait conduire à les reformuler en accord avec les principaux points énoncés ci-dessus et en leur assignant pour objectif prioritaire une amélioration constante des Indicateurs du développement humain. En particulier, cette reformulation visera à contrer la diminution des revenus de la majorité de la population, la chute des cours des matières premières et la diminution de la capacité d'intervention de l'Etat en matière économique et sociale ainsi qu'à mettre en place des programmes volontaristes et efficaces de lutte contre la pauvreté. A court terme également, il est indispensable que tout PAS s'accompagne de programmes sérieux de soutien aux politiques sociales indispensables au développement des populations (santé, éducation, etc.) et aux infrastructures. Le FMI aurait récemment commencé à orienter une partie des ressources prêtées vers des groupes cibles davantage affectés par les réformes 4/. Pour éviter qu'il ne s'agisse là que de mesures à caractère publicitaire, il est essentiel que les Etats membres, eux-mêmes conscientisés par leurs opinions publiques, fassent

3/ Au contraire, il s'avère que les pays qui dépensent plus pour leur budget militaire reçoivent davantage d'aide publique au développement (APD) que les autres; PNUD, op. cit.

4/ Interview de M. J. de Groote, Le Soir, 23 mars 1994.

pression pour que cette évolution soit accélérée et largement amplifiée et se traduise rapidement en de nouveaux PAS centrés sur le développement humain. Dans ce sens, une attention toute particulière devrait être apportée à une gestion de la dette extérieure des pays en voie de développement qui ne s'identifie plus à une recolonisation économique à l'occasion des renégociations successives et des privatisations qu'elles imposent ou rendent inévitables.

- iv) Le CETIM appuie les recommandations de la Conférence de Vienne qui a consacré le droit au développement comme un droit inaliénable faisant partie intégrante des droits de l'homme. La Conférence a demandé que les politiques et programmes entrepris aussi bien dans le cadre des Nations Unies qu'en dehors soient l'objet d'un examen approfondi en vue de s'assurer qu'ils n'affectent pas négativement la promotion et la protection des droits de l'homme. Il serait particulièrement important que des réductions soient appliquées aux budgets militaires, surtout en matière d'achat d'armes. Cette mesure doit s'accompagner d'un contrôle renforcé du commerce international des armes par les Nations Unies. Cette recommandation concerne également les institutions de financement du développement. Les signataires demandent donc l'évaluation correcte des politiques de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.
