



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/2003/10  
23 octobre 2002

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Cinquante-neuvième session  
Point 10 de l'ordre du jour provisoire

**DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

**Effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure  
sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier  
des droits économiques, sociaux et culturels**

**Rapport de M. Bernards Mudho, expert indépendant, sur les effets  
des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure,  
présenté conformément à la résolution 2002/29 de la Commission**

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Résumé .....		3
Liste des abréviations .....		5
Introduction .....	1 – 10	6
I. RÉDUCTION DE LA DETTE ET ATTÉNUATION DE LA PAUVRETÉ: AMBIGUÏTÉS RÉSULTANT DE L'APPLICATION DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL .....	11 – 50	8
A. Les institutions de Bretton Woods .....	11 – 28	8
B. Le système des Nations Unies et les institutions connexes .....	29 – 41	12
C. Le point de vue des organisations non gouvernementales .....	42 – 50	14
II. RAISONS POUR LESQUELLES L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE NE SUFFIT PAS À GARANTIR LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME DES PAUVRES: L'EXEMPLE DE LA BOLIVIE ....	51 – 68	16
A. Mécanismes institutionnels nationaux de lutte contre la pauvreté .....	51 – 56	16
B. Dans quelle mesure les Boliviens jouissent-ils de droits économiques, sociaux et culturels? .....	57 – 63	18
C. Évaluation critique des programmes d'ajustement structurel de la Bolivie .....	64 – 68	20
III. CONCLUSION .....	69 – 74	22
IV. RECOMMANDATIONS .....	75 – 77	23

## Résumé

Le présent rapport est présenté conformément à la résolution 2002/29 de la Commission. Il ressort de l'examen de la politique de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international que le système des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté ne permet apparemment pas de remédier à l'incidence négative des programmes d'ajustement structurel au niveau mondial. Un petit nombre de succès ont été recensés, mais même si la charge de la dette des pays concernés est devenue légèrement plus tolérable, cela ne semble pas avoir eu de répercussions positives sur la pauvreté.

La dégradation continue de la situation financière des pays en développement, malgré les mesures correctives mises au point par les organismes de développement et par les institutions financières internationales, a suscité des pressions internationales qui ont incité la Banque mondiale et le Fonds monétaire à mettre au point de nouveaux moyens d'action pour s'attaquer à la question de la dette, tout en s'adaptant constamment à l'évolution de la productivité, aux préférences du consommateur et aux exigences du marché.

Lorsqu'ils ont adopté des politiques macroéconomiques et se sont lancés dans des réformes structurelles, les gouvernements ont essayé de prêter davantage attention à leurs conséquences sur le plan social. Toutefois, les règles de conditionnalité imposées ont eu un effet inverse, puisque le pourcentage des pauvres n'a pas beaucoup diminué et qu'en bien des cas, malgré l'apparente amélioration de la situation, le nombre des personnes vivant dans la pauvreté a augmenté.

Les filets de protection sociale qui ont pu être mis en place ont déçu les espoirs que l'on avait placés en eux comme moyens de remédier aux carences des programmes d'ajustement structurel. Présentés dans les années 80 comme la solution aux problèmes économiques et sociaux croissants observés, les filets de protection sociale n'ont pas remédié aux causes fondamentales de la dégradation des conditions économiques et sociales, et les ressources qu'ils ont permis d'allouer n'ont jamais été suffisantes, bien loin de là, pour atténuer tant soit peu les effets négatifs de l'application des plans d'ajustement structurel.

En Argentine, malgré l'ampleur des difficultés auxquelles doivent faire face des populations appauvries toujours plus nombreuses, le Gouvernement n'a pas réussi à empêcher la violation des droits de l'homme fondamentaux. La Bolivie, qui depuis 16 ans applique des politiques orthodoxes et rigoureusement néolibérales, est restée l'un des pays les plus pauvres de la planète.

Les politiques sociales prévues dans les plans d'ajustement structurel semblent n'avoir aucun lien avec les orientations plus générales des politiques économiques. Alors que certains indicateurs sociaux indiquent une amélioration, l'inégalité entre les sexes est encore marquée. Comme les politiques de stabilisation qui les ont précédés, les programmes d'ajustement structurel ont été formulés dans des circonstances qui permettent peut-être d'affirmer qu'ils ont été imposés. L'endettement extérieur et les plans d'ajustement structurel ont eu, ensemble, un effet indéniablement négatif sur les dépenses publiques consacrées aux programmes sociaux et culturels, tandis que la situation économique ne s'améliorait pas ou, bien souvent, s'aggravait.

En ce qui concerne les pays pauvres très endettés et les pays les moins avancés de l'Afrique subsaharienne, les difficultés restent écrasantes. Il faut donc se féliciter du plan d'action annoncé par le Groupe des huit (G-8) à son dernier Sommet, tenu au Canada, qui vise à accroître l'aide accordée à l'Afrique. Toutefois, ce qu'il faut pour permettre à la fois une riposte suffisante à la pandémie du VIH/sida et une atténuation appréciable de la pauvreté, c'est que l'objectif d'une aide au développement correspondant à 0,7 % du PIB, fixé par les Nations Unies, soit atteint.

Un élément majeur des plans d'ajustement structurel imposés aux pays africains est la libéralisation du compte de capital; or cette libéralisation a eu des répercussions fâcheuses sur les taux de change dans ces pays. Comme l'indiquait un rapport mis en circulation par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement vers la fin de 2001, l'investissement et la productivité ont pâti du déséquilibre et des fluctuations des taux de change; le taux de change est la donnée qui influe le plus sur les résultats du commerce extérieur, et il ne faudrait pas qu'il soit déterminé par les mouvements imprévus de marchés instables et de flux de capitaux déstabilisants.

Si l'ambition du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) est de permettre la jouissance effective des droits économiques, sociaux et culturels, la Banque mondiale, le Fonds monétaire et d'autres acteurs internationaux doivent travailler en partenariat avec les gouvernements africains et leur accorder le soutien dont ils ont besoin pour réaliser pleinement le potentiel de la région. C'est seulement grâce à un tel partenariat que les programmes d'ajustement structurel seront respectueux des droits de l'homme et contribueront à promouvoir la démocratie et l'appropriation nationale.

Liste des abréviations

APD	Aide publique au développement
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PPTE	Pays pauvres très endettés
SAPRI	Examen participatif de l'ajustement structurel
SAPRIN	Réseau international d'examen participatif de l'ajustement structurel
VAN	Valeur actuelle nette

## Introduction

1. Dans sa résolution 2002/29, la Commission a décidé de poursuivre, à sa cinquante-neuvième session, l'examen des effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme. Par une lettre du 23 septembre 2001, l'expert indépendant auquel un mandat avait été confié à cet effet a présenté sa démission. Le Bureau de la Commission a désigné, pour le remplacer, M. Bernard Mudho (Kenya). La nomination de M. Bernard Mudho a pris effet au 30 novembre 2001.

2. Étant donné le débat en cours sur la question, il semble utile de rappeler, dans la présente introduction, le contexte général du mandat, la définition du mandat et la méthodologie adoptée.

### Contexte général

3. Depuis l'établissement du mandat, en 2000, les études consacrées aux programmes d'ajustement structurel et à la dette extérieure se sont généralement attachées à la genèse de ces programmes et aux effets négatifs de la dette extérieure sur la croissance économique des pays en développement. En revanche, les politiques adoptées par ces pays pour faire face à leur dette extérieure et remplir les conditions imposées par les programmes d'ajustement structurel n'ont guère retenu l'attention.

4. Par le passé, lorsque des dettes importantes représentant une charge insoutenable ont menacé de perturber le système financier international, les donateurs internationaux ont réussi à y remédier au moyen de plans de réduction de la dette. Ces plans apportaient bien une solution au problème de l'endettement des pays à revenu intermédiaire, mais ignoraient les pays les moins avancés (PMA) dont la plupart se trouvent en Afrique. À plus ou moins brève échéance, ces derniers ont vu leur endettement augmenter, à un rythme que leur revenu ne réussissait pas à suivre.

5. C'est dans ce contexte que le débat international, mené par le mouvement du Jubilé de l'an 2000, a fait valoir l'idée que l'endettement extérieur et les programmes d'ajustement structurel devraient être considérés comme une responsabilité partagée entre les pays débiteurs et l'ensemble des créanciers. La dimension «droits de l'homme» de l'endettement extérieur et des programmes d'ajustement structurel est ainsi devenue un nouveau paradigme du discours international sur le développement.

6. Ainsi, en 1996, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), reconnaissant la gravité du problème de l'endettement des PMA, ont réagi en lançant l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Dans un rapport commun mis en circulation en avril 2001, la Banque et le FMI ont admis que même les pays qui bénéficiaient de réductions de leur dette au titre de l'Initiative PPTE restaient extrêmement vulnérables à des circonstances économiques adverses, notamment à la réduction de leurs recettes d'exportation ou de l'aide au développement qu'ils recevaient, et qui avaient été fixées à des niveaux optimistes dans le cadre de l'analyse du degré d'endettement tolérable effectuée au titre de l'Initiative PPTE.

### Définition du mandat

7. Au paragraphe 12 de la résolution 2002/29, 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 lourdement 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.

8. Au paragraphe 13 de la même résolution, la Commission a prié l'expert indépendant de fournir un exemplaire préliminaire de son rapport annuel au Groupe de travail à composition non limitée chargé d'élaborer des directives sur les programmes d'ajustement structurel et les droits économiques, sociaux et culturels.

### Méthodologie

9. Le présent rapport est l'aboutissement des activités menées par l'expert indépendant de février à septembre 2002. Il est fondé sur les éléments suivants:

a) Des études théoriques des profils de l'endettement extérieur des PMA et des PPTE, des politiques de prêt des institutions financières internationales et d'autres partenaires internationaux, et des politiques adoptées par les pays en développement concernés;

b) Des entretiens avec les représentants des pouvoirs publics d'un certain nombre de PPTE qui appliquent des programmes d'ajustement structurel ou ont adopté des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP);

c) Des questionnaires invitant à fournir des renseignements sur les mesures prises par les gouvernements, les institutions financières internationales et les organisations non gouvernementales (ONG) pour atténuer les effets des programmes d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance effective des droits de l'homme;

d) Des questionnaires invitant les États, les institutions financières internationales et le secteur privé à fournir des renseignements concernant les pays particulièrement touchés par le VIH/sida;

e) Les résultats de consultations avec des représentants à Genève et de hauts fonctionnaires au siège du FMI et de la Banque mondiale avec la Banque interaméricaine de développement et le *Development Group for Alternative Policies (The Development GAP)* à Washington D.C., le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat

et le Bureau de New York du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, ainsi que des partenaires internationaux, de hauts fonctionnaires et les représentants d'organisations de la société civile en Bolivie;

f) Des contributions reçues de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) et de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH).

10. Le rapport traitera des liens entre réduction de l'endettement et atténuation de la pauvreté, ainsi que des ambiguïtés résultant de l'application des programmes d'ajustement structurel (première partie), et cherchera à établir pourquoi l'allégement de la dette à lui seul ne suffit pas à garantir le respect des droits de l'homme des pauvres, une monographie étant consacrée à la Bolivie (deuxième partie).

## **I. RÉDUCTION DE LA DETTE ET ATTÉNUATION DE LA PAUVRETÉ: AMBIGUÏTÉS RÉSULTANT DE L'APPLICATION DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL**

### **A. Les institutions de Bretton Woods**

11. Rendre tolérable à long terme la dette extérieure des pays en développement est un important objectif des programmes de réforme et des initiatives en la matière soutenus par la Banque mondiale. Les résultats des programmes de réforme soutenus par des prêts de la Banque mondiale liés à la mise en œuvre de ces réformes ont été récemment analysés dans un ouvrage très complet, *Adjustment Lending Retrospective*<sup>1</sup>. Les prêts à l'ajustement structurel ont été lancés en 1980 pour fournir aux pays membres une aide temporaire à la balance des paiements jusqu'à ce que les mesures de stabilisation et d'ajustement aient fait sentir leurs effets; ils sont devenus, depuis, un important instrument au service du développement, et servent à soutenir à moyen terme les réformes sociales, structurelles et sectorielles. Pendant les années 90, les prêts à l'ajustement structurel ont été de plus en plus orientés vers le développement, et une attention croissante a été accordée à la réduction de la pauvreté, aux institutions et à de complexes réformes sociales et structurelles.

12. Selon une analyse effectuée par un service indépendant, le Département de l'évaluation des opérations, il y a eu, pendant les années 90, une amélioration marquée de la qualité des prêts à l'ajustement structurel accordés par la Banque mondiale et des résultats qu'ils ont permis d'obtenir, et le degré d'endettement correspondant est devenu nettement plus tolérable. Une grande partie de cette amélioration s'explique par l'amélioration des performances des emprunteurs, conjuguée à une plus grande sélectivité, de la part de la Banque, dans l'octroi des prêts d'ajustement, qui sont allés en proportion croissante aux pays déployant eux-mêmes de vigoureux efforts et utilisant les ressources accordées de manière efficace, ainsi que par la qualité des programmes mis en œuvre pour appliquer les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté élaborées par les pays eux-mêmes.

13. Dans une perspective générale de réduction de la pauvreté, le principal objectif de l'Initiative PPTE est de ramener l'endettement d'un pays à un niveau tolérable. Dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée, les pays pour lesquels les mécanismes existants ne permettraient pas de ramener l'endettement à un niveau tolérable au point de décision recevront une aide

dès le point de décision. Contrairement au cadre initial, selon lequel la réduction de la dette était calculée sur des projections de l'encours de la dette au point d'achèvement, l'engagement d'accorder un allègement sera accordé, au titre de l'initiative renforcée, en fonction des chiffres effectifs au point de décision. Cette modification ne se traduit pas seulement par des calculs plus sûrs, elle accroît, le plus souvent, le volume de l'allègement effectivement accordé, car dans la plupart des pays les ratios en valeur actuelle nette (VAN) dette/exportations et dette/recettes publiques auront diminué entre le point de décision et le point d'achèvement<sup>2</sup>.

14. Les programmes mettant en place un filet de protection sociale assurent un niveau minimal de subsistance aux familles à faible revenu. Certains de ces programmes sont aussi liés à des investissements dans l'éducation ou la santé visant à protéger les droits fondamentaux de groupes de personnes qui sont le plus exposées à se les voir dénier et de manière générale aux groupes exclus comme les peuples autochtones.

15. L'examen des stratégies de réduction de la pauvreté élaborées par les PPTE d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie permet de penser que leur mise en œuvre va dans le sens d'une jouissance plus effective des droits de l'homme. Pour ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté, les filets de protection sociale permettent l'exercice des droits de l'homme fondamentaux que sont la santé, l'éducation et le logement.

16. Il est important d'analyser l'impact social des mesures prises par les pouvoirs publics et leurs incidences sur la pauvreté si l'on veut faire en sorte que les pauvres tirent le maximum d'avantages des réformes macroéconomiques, structurelles et sectorielles entreprises. On a de plus en plus recours à ce type d'analyse dans l'élaboration des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. C'est ainsi que le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) de la Gambie contient une analyse partielle des incidences de politiques passées sur la pauvreté et des faiblesses que présentent les réformes du secteur de l'arachide et de la fourniture de services. Les effets positifs des programmes visant à soutenir les filets de protection sociale sont aussi illustrés par des évaluations de l'impact de programmes de versement conditionnel d'allocations au Mexique, ainsi que de programmes menés au Honduras, au Nicaragua et en Bolivie.

17. L'objectif ultime des programmes d'ajustement structurel est de réduire la pauvreté en établissant ou en rétablissant les conditions d'une croissance équitable et d'un développement durable, et en empêchant les crises économiques et financières de se produire ou en faisant disparaître les conditions économiques intolérables dont pâtissent les pauvres. L'examen rétrospectif entrepris par la Banque mondiale aboutit à des constatations dont certaines sont positives et d'autres négatives. Tandis que les mouvements de la majorité des indicateurs relatifs à la pauvreté sont, en moyenne, soit les mêmes, soit meilleurs dans les pays qui bénéficient de prêts d'ajustement que dans ceux qui n'en bénéficient pas, les différences ne sont pas importantes et les indications d'ensemble sont mitigées. De même, tandis que l'objectif de réduction de la pauvreté et l'orientation sociale des prêts d'ajustement ont pris une place nettement plus importante pendant les 10 dernières années, il y a encore beaucoup à faire à cet égard<sup>3</sup>.

18. Pour la Banque mondiale, il importe au plus haut point de renforcer les fondements analytiques du soutien qu'elle accorde en aidant les pays à entreprendre plus systématiquement des analyses de l'impact social des mesures adoptées et de leurs incidences sur la pauvreté,

notamment en mettant à leur disposition des méthodes d'analyse des réformes. La Banque assure une formation, donne des orientations, notamment en diffusant les bonnes pratiques parmi son propre personnel, ses membres et ses partenaires. Il est important que la responsabilité de cette analyse fasse l'objet d'une appropriation nationale par le pays concerné. Dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté, les gouvernements et ceux qu'ils représentent doivent pouvoir décider des réformes à analyser en priorité et choisir ceux qui procéderont à cette analyse, organismes nationaux, ONG ou donateurs.

19. On pense que la Banque mondiale fournira une aide importante aux différents pays pour soutenir l'analyse de l'impact social et de l'impact sur la pauvreté de plusieurs grandes réformes entreprises au titre d'un document de stratégie de réduction de la pauvreté donné et/ou d'une stratégie d'aide-pays. La stratégie d'aide-pays indique le programme de réformes prévu par le pays et les domaines dans lesquels il est prévu d'en analyser l'impact social et les incidences sur la pauvreté. S'il y a des lacunes, la stratégie d'aide-pays définit aussi les domaines dans lesquels la Banque mondiale et d'autres donateurs essayeront de les combler. La Banque devrait accorder cette assistance dans le cadre de ses activités économiques et sectorielles et inscrire dans son programme et son budget les analyses pertinentes prévues dans la stratégie d'aide-pays. Pour planifier cet appui aux analyses de l'impact social des réformes et de leurs incidences sur la pauvreté, la Banque prévoit de travailler en étroite collaboration avec le FMI et avec les partenaires donateurs.

20. Face à l'évolution des besoins des emprunteurs, de nouvelles modalités de prêts d'ajustement ont été mises au point pendant les deux décennies écoulées. Les crédits d'aide à la réduction de la pauvreté sont une application des prêts d'ajustement visant à mieux soutenir la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté élaborées par les pays. Tirant parti des travaux d'analyse relatifs aux dispositions en matière de gestion fiduciaire et à l'impact social, les crédits d'aide à la réduction de la pauvreté les plus récents ont été accordés en faveur de réformes sociales et structurelles majeures au Burkina Faso et en Albanie.

21. La Banque mondiale se propose de mettre à jour les directives régissant ces prêts d'ajustement et a entrepris une série de consultations publiques avec ses membres et avec les parties prenantes et parties intéressées. Pour servir de base aux consultations, elle a établi une note récapitulant les questions à examiner<sup>4</sup>, indiquant comment traiter les questions sociales, les questions de pauvreté et les questions d'environnement; renforcer les politiques et institutions nationales de gestion fiduciaire; refléter l'appropriation nationale; déterminer l'importance et la configuration adéquates du prêt; et favoriser la collaboration avec d'autres institutions de développement.

22. La Banque mondiale s'acquitte de sa mission concernant la lutte contre la pauvreté au moyen de programmes et de projets axés sur les populations pauvres et sur les populations vulnérables, marginalisées, désavantagées ou socialement exclues. Ces groupes de population sont aussi visés au premier chef par les stratégies de réduction de la pauvreté dont l'élaboration donne lieu à une forte participation, ce qui renforce la responsabilisation, assure une plus grande transparence, encourage la participation et l'autonomisation. L'expérience pratique montre que les principes de protection des droits de l'homme et d'autonomisation doivent tenir compte des conditions régnant dans un pays: c'est là une condition indispensable à l'amélioration de la fourniture des services essentiels, de l'accès à la justice, d'une transparence et d'une responsabilisation renforcées.

23. Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) peuvent contribuer à la réalisation des droits de l'homme, les principaux domaines de synergie étant les suivants: le domaine social (dans lequel l'éducation et la santé viennent au premier rang), le domaine politique et civil (dans lequel on a enregistré de nets progrès allant de pair avec les progrès de la participation à l'échelon local), enfin, les questions d'administration des affaires publiques et de corruption.
24. Pour ce qui est des droits économiques, les projets et programmes financés par la Banque mondiale dans les pays en développement s'attachent, en raison de leur nature même, à réduire la pauvreté et à accroître les dépenses sociales dont les effets sont bénéfiques pour les groupes les plus vulnérables. Les DSRP sont axés sur les possibilités de croissance et de revenus. Il faut bien voir, toutefois, que des tensions sont inévitables, puisque l'approche retenue dans ces documents donne la primauté au réalisme des objectifs, à l'établissement des coûts à prévoir et des étapes à suivre, ainsi qu'à la mise en œuvre et à la durabilité des mesures envisagées. Ces considérations ont eu pour effet de restreindre l'importance attachée aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.
25. Les DSRP récents confirment que le processus a contribué à améliorer la transparence et le dialogue sur les mesures à prendre entre les pouvoirs publics et des parties prenantes très diverses. En Albanie, les organisations de la société civile ont été invitées à se joindre à des groupes de travail pour délibérer de la teneur des DSRP, tandis qu'en Guyane, les résultats des consultations avec de telles organisations et les informations fournies en retour par les pouvoirs publics ont été reproduits, analysés et communiqués au public. Au Malawi, le processus d'élaboration des DSRP a contribué à renforcer les organisations de la société civile.
26. L'approfondissement des processus de participation est particulièrement évident pour ce qui est de la gestion des dépenses publiques. Le Réseau du Malawi pour une justice économique, organisation de la société civile, analyse chaque année le budget national. De même, au Ghana, dans le cas du suivi des DSRP, une organisation de la société civile a commencé à analyser les décisions budgétaires et à en suivre l'exécution, et surveillera les résultats obtenus quant à la fourniture de services publics au moyen de cartes d'information remplies par les citoyens. Les enquêtes de suivi des dépenses publiques offrent de nouvelles possibilités de suivre les dépenses effectivement réalisées à l'échelon local. En Ouganda, les organisations de la société civile ont commencé à adapter cette méthodologie au suivi de l'application du budget en cours. De même, en Albanie, dans le cadre de la réforme du secteur public, le Gouvernement doit effectuer une enquête sur la qualité des services et la satisfaction des clients, en utilisant la méthode des cartes d'information remplies par les citoyens et avec l'appui de l'Association internationale de développement, grâce à un crédit en faveur de la réduction de la pauvreté.
27. Pendant la décennie écoulée, le FMI a adapté son mode de fonctionnement de manière à maintenir un équilibre entre l'appropriation nationale et la fourniture d'avis à la communauté internationale en renforçant le dialogue sur les mesures à prendre. S'agissant de pays qui demandent un allègement de leur dette, l'appropriation nationale donne les meilleurs résultats lorsqu'une large participation est possible, grâce à la formulation de DSRP. Il y a également eu un changement de paradigme lorsque le Fonds monétaire a transformé la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) en une Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). La vive déception exprimée, dans les années 80, à l'encontre des programmes d'ajustement structurel a incité le Fonds à délimiter plus étroitement son action.

28. Étant donné l'actuelle orientation adoptée par le Fonds, la Commission voudra peut-être reconsidérer sa décision d'établir un groupe de travail à composition non limitée chargé d'élaborer des directives sur les programmes d'ajustement structurel et les droits économiques, sociaux et culturels; on pourrait alors s'interroger sur la pertinence d'un tel mécanisme de suivi. Le FMI soutient des politiques gouvernementales judicieuses dans le cadre d'une stabilisation de l'économie au moyen des ressources disponibles. En coopération avec la Banque mondiale, il ne réserve une suite favorable à une demande d'aide financière que si elle est précédée d'une analyse de l'incidence sur la pauvreté et de l'incidence sociale de l'action des pouvoirs publics. Une telle analyse, partiellement contenue dans le DSRP, est une condition préalable de l'accès à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), devenue, depuis 2000, la seule facilité de prêt du Fonds, et qui sert essentiellement à soutenir les dépenses en faveur des pauvres.

### **B. Le système des Nations Unies et les institutions connexes**

29. Dans son rapport de 2002 sur les pays les moins avancés (PMA)<sup>5</sup>, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) examine la pertinence du processus fondé sur les DSRP comme moyen d'échapper à l'engrenage de la pauvreté. La proportion de ceux qui vivent avec moins d'un dollar par jour a progressé de 56 % dans les années 70 à 65 % 20 ans plus tard. La CNUCED déplore le fait que les programmes d'ajustement structurel imposés aux PMA pendant les années 80 et 90 n'aient pas eu d'incidence sur la pauvreté. Toute nouvelle stratégie devrait chercher à leur fournir davantage d'aide, car la valeur nette de l'aide publique au développement (APD) est aujourd'hui inférieure de 49 % à ce qu'elle était dans les années 90.

30. Dès lors que l'on considère que l'approche DSRP «peut grandement contribuer à réduire la pauvreté, mais [qu']il faudra pour cela faire table rase des politiques du passé»<sup>6</sup>, l'appropriation nationale devrait vouloir dire, semble-t-il, que les politiques doivent être formulées par le pays intéressé et que les mécanismes de mise en œuvre doivent faire appel à la participation, notamment à celle des organisations de la société civile, et non être prescrites par les donateurs ou imposées par le Fonds monétaire ou la Banque mondiale.

31. Quel que soit l'aboutissement du processus fondé sur les DSRP, ce processus reste le moyen, pour les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, d'obtenir des institutions financières internationales une aide assortie de conditions favorables et un allègement de leur dette. Sans doute, ce processus est-il vicié du fait de l'«autocensure» de pays qui ont la responsabilité technique de la formulation de politiques sans avoir la liberté de choix correspondante, mais la CNUCED estime néanmoins que les institutions financières en question ont en partie manqué à l'obligation de fournir aux PMA et aux autres pays à faible revenu des ressources correspondant aux espoirs qu'avaient fait naître les nouveaux instruments dont elles se sont dotées.

32. Le Sommet mondial pour le développement social a consacré l'Engagement 8 de la Déclaration de Copenhague sur le développement social (A/CONF.166/9) aux programmes d'ajustement structurel et à leurs incidences sur les objectifs de développement social, en particulier l'élimination de la pauvreté, la promotion du plein emploi et de l'emploi productif et l'amélioration de l'insertion sociale, et a pris l'engagement d'améliorer la qualité et l'efficacité des dépenses sociales, de réaliser des études d'impact social selon le sexe<sup>7</sup> et d'élaborer

des politiques visant à ouvrir plus largement et plus équitablement l'accès aux revenus et aux ressources.

33. Les programmes économiques et sociaux devraient viser à réduire la pauvreté en sauvegardant et en enrichissant le capital social et en renforçant le tissu social. Il faudrait améliorer la mise en commun des informations et la coordination entre acteurs afin de promouvoir le développement social et de rechercher les moyens de réduire les effets négatifs des programmes d'ajustement structurel.

34. La Division de la promotion de la femme du Secrétariat souligne, pour sa part, que les calendriers rigoureux de service de la dette et les changements d'orientation de l'action des pouvoirs publics imposés par les prêts, en particulier les coupes dans la fourniture de biens et services essentiels ou la privatisation de la responsabilité correspondante, se sont traduits par une aggravation de la pauvreté dans de nombreux pays. Par ailleurs, la nécessité d'assurer l'équité entre les sexes n'ayant pas été prise en compte, les disparités entre hommes et femmes se sont exacerbées au détriment du développement durable.

35. La gestion de la dette et la restructuration de la dette devraient inclure les questions pertinentes d'égalité entre les sexes parmi les questions de développement social et d'équité. Il importe de prendre en considération les coûts sociaux du service de la dette: accès réduit aux services essentiels comme la santé, l'éducation, l'approvisionnement en eau et en énergie, et accroissement de la charge que représente pour les femmes le travail non rémunéré.

36. La Conférence internationale sur le financement du développement, qui s'est tenue à Monterrey (Mexique), a reconnu que l'allègement de la dette était indispensable à une croissance et à un développement soutenus et a réaffirmé, notamment, que les gouvernements avaient un rôle décisif à jouer pour assurer que les prêts accordés soient assortis de conditions qui ne compromettent pas les objectifs universellement acceptés en matière de droits de l'homme et d'égalité entre les sexes. Le Consensus de Monterrey contribuera davantage à la réalisation des buts énoncés dans la Déclaration du Millénaire si l'on veille à la représentation équilibrée des femmes et à la participation active des groupes de femmes aux négociations relatives aux prêts et aux accords d'allègement de la dette. De façon plus générale, il appartient aux créanciers et aux débiteurs conjointement de faire en sorte que, d'une part, les examens relatifs au degré d'endettement tolérable tiennent compte de l'incidence de l'allègement de la dette sur la réalisation des objectifs de développement du Millénaire et que, d'autre part, l'allègement de la dette ne se traduise pas par une diminution des ressources d'APD accordées.

37. La dette extérieure totale de la région de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) a été estimée à environ 280 milliards de dollars en 2000. Toutefois, il y a d'importantes différences entre pays membres de la CESAO quant à leur situation en la matière. D'importants progrès ont été réalisés en Égypte, au Yémen et en Jordanie, pays qui ont appliqué de judicieuses politiques de réforme économique structurelle tout en mettant en place un filet de protection sociale pour réduire autant que possible les effets adverses des mesures d'austérité.

38. En Iraq et au Liban, en revanche, le problème de la dette extérieure continue de s'aggraver. Les sanctions prises par les Nations Unies à l'encontre de l'Iraq y ont entravé la croissance et le développement économique et, de ce fait, l'atténuation de la pauvreté. Au Liban, à la fin de 2001, la dette extérieure dépassait les 27 milliards de dollars. En conséquence,

le Gouvernement libanais a restreint ses dépenses et appliqué une politique d'austérité monétaire et de taux d'intérêts relativement élevés, laquelle a freiné la croissance économique et aggravé le chômage. La part des dépenses publiques allouée à la santé publique et à l'éducation a diminué pendant les quelques années écoulées.

39. Un bon indicateur de la charge que la dette extérieure représente pour l'économie d'un pays est le ratio de la dette extérieure au produit intérieur brut (PIB). Pour la région de la CESA0 dans son ensemble, le ratio dette/recettes était de 36 % en 2000. L'Égypte et la Jordanie, grâce à des politiques de réforme économique et à des entrées d'aide étrangère, ont réduit le montant de leur dette extérieure. En Égypte, le ratio de la charge de la dette a été ramené de 117 % en 1980 à 36 % en 1998; en Jordanie, ce ratio s'est établi à 112 % en 1998 après avoir atteint 195 % en 1991. Dans la République arabe syrienne, le ratio s'est amélioré – il était de 90 % en 1998 – après s'être aggravé de manière alarmante entre 1980 et 1989, grim pant de 21 % à 226 % pendant cette période. La charge de la dette extérieure du Liban a augmenté après 1995, lorsque le Gouvernement a commencé à transformer une partie de sa dette interne en dette extérieure. Le ratio de l'endettement extérieur au Yémen s'est dégradé au début des années 1990 après l'unification du pays. Toutefois, grâce aux apports d'aide extérieure et aux réformes économiques entreprises par les pouvoirs publics, il a été ramené de 164 % en 1994 à 64 % en 1998<sup>8</sup>.

40. Le tableau de l'endettement extérieur serait incomplet si l'on n'évoquait pas les questions de service de la dette. L'Égypte, la Jordanie, l'Oman et la République arabe syrienne ont enregistré d'importantes diminutions de leurs paiements au titre du service de la dette extérieure. Le ratio des paiements au titre du service de la dette extérieure par rapport aux dépenses budgétaires totales s'est abaissé en Égypte de 31 % en 1990 à 8,5 % en 1998, en Jordanie de 66 % en 1989 à 34 % en 1998 – restant ainsi l'un des ratios les plus élevés de la région –, en Oman de 46 % en 1989 à 13,1 % en 1998, et dans la République arabe syrienne – qui a enregistré la diminution la plus importante – de 24 % en 1990<sup>9</sup> à 2,1 % en 1998.

41. Au Liban, le ratio des paiements au titre du service de la dette extérieure par rapport aux dépenses budgétaires totales est passé de 4 % en 1993 à 10 % en 1998. Cela explique en partie le bond soudain d'environ 47 %, enregistré par les paiements au titre du service de la dette publique totale pendant le premier semestre de 2002. Si l'on exclut les paiements au titre du service de la dette, le Liban enregistrerait un excédent primaire de 27 % des dépenses budgétaires totales pendant le premier semestre de 2002<sup>10</sup>.

### **C. Le point de vue des organisations non gouvernementales**

42. Selon les ONG, la dette extérieure des pays pauvres a été utilisée par les pays créanciers et par les institutions financières internationales comme moyen de pression pour imposer l'adoption de politiques économiques spécifiques. Les mesures d'ajustement structurel ont aggravé l'endettement des pays pauvres tout en détruisant leurs capacités de production aussi bien dans le secteur manufacturier que dans le secteur agricole. Il en a été de même de l'Initiative PPTE, qui a doté le FMI de nouvelles ressources et a donné à ce dernier et à la Banque mondiale le pouvoir de décider en dernier ressort si les stratégies de réduction de la pauvreté sont acceptables. Les politiques d'ajustement ont eu des incidences sur la jouissance des droits économiques dans des domaines tels que la santé et l'éducation, l'accès à l'eau, la sécurité alimentaire ainsi que

la viabilité des emplois et les droits des travailleurs, et ont fait l'objet de mouvements de protestation qui ont été réprimés par de nombreux gouvernements.

43. Depuis une vingtaine d'années, des organisations ghanéennes et équatoriennes se sont associées au sein de The Development GAP pour lutter contre l'imposition de programmes d'ajustement structurel. Dans le cadre de cette bataille, les mesures d'atténuation de la pauvreté ont été rejetées au motif qu'elles ne résolvaient pas le problème de manière satisfaisante. L'Initiative SAPRI (Examen participatif de l'ajustement structurel) lancée avec la Banque mondiale a confirmé, au niveau local, l'échec des politiques menées et leur rôle dans la dégradation de la situation de nombreux groupes de population et secteurs économiques et sociaux.

44. Du point de vue des ONG, les stratégies de réduction de la pauvreté se sont soldées par des échecs patents car elles n'ont pas tenu compte du rôle des politiques économiques prônées par les institutions financières internationales dans l'aggravation de la pauvreté et des inégalités dans le monde. L'Initiative PPTTE n'a pas atteint ses propres objectifs car l'allègement de la dette consenti dans les pays et entre ces derniers n'a pas été suffisamment poussé et étendu. On a aussi fait valoir que cette initiative, les stratégies de réduction de la pauvreté et la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) non seulement feraient long feu, mais rendraient aussi plus difficile la vie des pauvres car elles permettraient d'imposer des mesures de plus grande austérité qui diminueraient les capacités économiques productives et le nombre d'emplois viables et durables. Si l'un ou l'autre de ces instruments adoptés pour atténuer la pauvreté ne satisfait pas dans les faits aux critères de transparence, de participation et de responsabilité, les pays bénéficiaires le rejeteront.

45. Dans une publication récente<sup>11</sup>, SAPRIN (Réseau international d'examen participatif de l'ajustement structurel) rappelle que le Président de la Banque mondiale avait accepté d'associer la société civile à une analyse sur le terrain des effets des programmes d'ajustement structurel, en particulier de l'impact des réformes économiques sur la réduction de la pauvreté et sur les écarts de revenus, en vue de mieux comprendre l'apparition de la pauvreté et les moyens de la réduire. Selon ce rapport, les programmes d'ajustement structurel ont contribué à l'appauvrissement et à la marginalisation des populations locales ainsi qu'à la croissance des inégalités de quatre manières: disparition d'activités manufacturières nationales et perte d'emplois rémunérés; contribution des réformes de l'agriculture, du commerce et de l'exploitation minière au déclin de la viabilité des petites exploitations agricoles et à la diminution des revenus des communautés rurales pauvres; compressions d'effectifs sous l'effet des privatisations et des réductions budgétaires et mesures de flexibilisation du marché du travail; augmentation de la pauvreté découlant des mesures de privatisation et introduction de services payants et d'autres mesures d'ajustement qui limitent la capacité des gouvernements de fournir les services essentiels à la population.

46. Concernant la crise économique en Argentine, la FIDH s'est déclarée préoccupée par la détérioration de la situation des droits économiques, sociaux et culturels, dont les autorités publiques argentines et les institutions financières internationales se partagent la responsabilité. La dette extérieure de l'Argentine est passée de 2,5 milliards de pesos en 1993 à 9,5 milliards de pesos en 2000 et devait atteindre 11 milliards de pesos en 2001 selon les prévisions. L'augmentation rapide de la valeur nominale de la dette est due à des taux d'intérêt élevés

prenant en compte le «risque pays». La part du service de la dette dans les dépenses courantes de l'État est passée en l'espace de sept ans, de 8 % en 1993 à 20 % en 2000, et à 30 % en 2001.

47. Pour recevoir un appui financier de la part des institutions financières internationales, l'Argentine devait adopter une politique de déficit zéro. La loi sur le déficit zéro adoptée en 2001 s'est traduite par une compression des dépenses publiques, en particulier dans les soins de base et dans l'aide aux patients atteints du VIH/sida, dans l'éducation et dans d'autres secteurs sociaux, notamment les retraites, et par une réduction unilatérale des traitements des fonctionnaires<sup>12</sup>.

48. Selon le CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales)<sup>13</sup>, la tendance à l'exclusion sociale ainsi qu'à la répression systématique et à la condamnation pénale des manifestants s'est confirmée en 2002. En l'absence de projet visant à remédier à l'aggravation de la situation économique, sociale et culturelle des pauvres, de nouvelles mesures unilatérales, telles que la non-révocation de la loi sur le déficit zéro décrétée illégale<sup>14</sup> et l'interdiction pour les particuliers de retirer leurs dépôts bancaires, ont exacerbé les tensions sociales.

49. La situation alarmante des indicateurs macroéconomiques<sup>15</sup> est imputée aux mesures inefficaces d'ajustement adoptées par le Gouvernement. L'écart entre les riches et les pauvres a considérablement augmenté au cours des derniers mois du fait de la contraction brutale des dépenses publiques et des fonctions essentielles de l'État. En conséquence, sur 35,5 millions d'habitants, 18,2 millions vivent en dessous du seuil de pauvreté depuis mai 2002, soit 51,4 % de la population, traduisant une augmentation de 26 % par rapport à 2001. Les enfants et les adolescents représentent 66,6 % des pauvres, ce qui a des effets négatifs sur leur alimentation et fait augmenter leur taux de mortalité.

50. Selon des données récentes de l'Institut national de statistique INDEC, en mai 2002, le taux de chômage a atteint un taux record en Argentine, soit 21,5 % de la population active, et 27,7 % des actifs occupés gagnaient moins de 200 dollars É.-U. par mois, ce qui, de source officielle, était insuffisant pour satisfaire les besoins élémentaires d'un adulte. La situation est aggravée par la dévaluation du peso par rapport au dollar É.-U., qui a donné lieu à des mouvements spéculatifs et a notamment entravé l'accès des malades, en particulier des patients greffés et cancéreux, aux médicaments dont ils ont besoin.

## **II. RAISONS POUR LESQUELLES L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE NE SUFFIT PAS À GARANTIR LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME DES PAUVRES: L'EXEMPLE DE LA BOLIVIE**

### **A. Mécanismes institutionnels nationaux de lutte contre la pauvreté**

51. En Bolivie, un fait marquant a été l'adoption de la loi sur le dialogue national, qui favorise l'affectation des ressources libérées par l'allègement de la dette aux municipalités les plus pauvres et instaure un dialogue social tous les deux ans afin d'ajuster le mécanisme d'allocation des fonds. Selon des sources officielles, quelque 30 % de la population active sont privés de l'exercice de leurs droits fondamentaux malgré une démocratisation accrue. La décentralisation a entraîné la création de 350 municipalités, le taux d'analphabétisme reste aux alentours de 8 % et les revenus sont mal répartis, tandis que l'Initiative PPTE reste fortement liée au Mécanisme de contrôle social<sup>16</sup>.

52. Le rapport intérimaire<sup>17</sup> sur la réalisation en Bolivie des objectifs de développement du millénaire, paru en 2001, examine les progrès enregistrés et le chemin à parcourir dans les domaines suivants: extrême pauvreté; enseignement primaire universel; égalité entre les sexes; mortalité infantile; santé maternelle; VIH/sida, paludisme et autres maladies; environnement et développement durable; et partenariat mondial pour le développement. Pour que ces objectifs soient atteints, la communauté internationale devra apporter un appui financier considérable. Cet appui, qui est conforme aux priorités en matière d'assistance au développement, irait d'un accès accru aux prêts concessionnels à l'élaboration de stratégies de développement durable en passant par des réformes approfondies des institutions et de la législation.
53. Concernant la question essentielle du VIH/sida, la principale tâche du Gouvernement est d'en réduire l'incidence par une politique de prévention axée sur des campagnes d'information et de communication plus dynamiques. Ces efforts s'inscrivent dans le cadre du Plan stratégique pour la santé, qui fait partie intégrante du programme de réforme de la santé. Actuellement, les moyens de surveillance de la situation sanitaire en Bolivie – collecte des données, qualité de l'information, suivi et analyse des statistiques, prise en compte des analyses statistiques dans les politiques, les projets et les mécanismes d'allocation des ressources – sont considérés comme satisfaisants.
54. Selon le Rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur le développement humain en Bolivie paru en 2002<sup>18</sup>, malgré les réformes institutionnelles et l'appui financier raisonnable reçu de partenaires internationaux, l'État bolivien est appauvri. En outre, un certain nombre de réformes essentielles doivent être engagées sur le plan politique si les autorités boliviennes veulent mettre fin aux tensions persistantes alimentées par la mauvaise situation économique du pays.
55. Malgré l'augmentation du PIB par habitant depuis les années 80, la pauvreté n'a pas reculé, essentiellement en raison de l'évolution démographique et de l'accent mis dans les politiques sociales sur les soins de santé primaires et l'éducation. La perte de légitimité de l'État, conjuguée à l'influence croissante des médias dans le débat public, a abouti à accorder le quasi-monopole du marché et de la culture aux sociétés transnationales. Les désaccords entre les dirigeants sociaux et politiques au sujet de la crise actuelle ne peuvent qu'alimenter les malentendus quant à la volonté politique des dirigeants, de regagner la confiance de la majorité des pauvres, ce qui est un élément clef de toute nouvelle éthique de développement.
56. Il faut aussi espérer que l'État s'efforcera de promouvoir un sens accru de l'intérêt public; l'État devrait:
- «se soumettre lui-même à la démocratie et promouvoir une culture de compétitivité des entreprises ainsi qu'un degré plus poussé d'intégration et de cohésion sociale dans la société et dans l'économie, en particulier parmi les groupes les plus pauvres et les plus exclus. ... La Bolivie doit placer la pauvreté, l'intégration et la cohésion sociale au cœur du débat politique. Il faut favoriser l'adoption d'engagements entre les partis et la société en faveur de propositions précises visant à accroître la capacité des plus pauvres d'agir et de conclure des pactes et des accords pour réduire la pauvreté<sup>19</sup>.»

**B. Dans quelle mesure les Boliviens jouissent-ils de droits économiques, sociaux et culturels?**

57. D'après un sondage réalisé par Gallup International en avril 2002 sur les 10 dernières années<sup>20</sup>, les problèmes les plus urgents qui entravent la jouissance des droits de l'homme en Bolivie, tels que recensés dans les réponses d'un échantillon représentatif, sont, par ordre d'importance, le chômage (pour 87 % des personnes interrogées), la pauvreté (74,8 %), la corruption (69,3 %), le trafic de drogues (28,7 %), l'éducation (20,2 %) et la santé (19,7 %).

58. Selon le CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario) de La Paz, la mise en œuvre, pendant 17 années consécutives, de programmes d'ajustement structurel visant essentiellement à stabiliser les prix n'a eu aucune répercussion sensible. La croissance du PIB a été modérée et les résultats obtenus sur le plan social ont été médiocres en raison de l'accroissement des inégalités, de la concentration des revenus entre les mains d'une minorité; et les conditions précaires de travail sans droit à la sécurité sociale ont favorisé une faible productivité et offert peu de possibilités de se lancer dans une activité économique individuelle pour les 70 % de la population urbaine.

59. Il est avéré que 62 % de la population urbaine et 90 % de la population rurale vivent en dessous du seuil de pauvreté. Malgré la réforme agraire qui a suivi la révolution de 1952, les terres n'ont jamais été réparties de manière égale: 67 % des surfaces productives appartiennent à 4 % de la population dans un pays où le pétrole représente 18 % du PIB.

60. De nombreuses institutions, notamment le CEDLA, considèrent que les programmes d'ajustement structurel sont responsables de l'appauvrissement de la Bolivie. L'élaboration de documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) n'y change rien, elle est plutôt l'aveu que les programmes d'ajustement structurel ont eu un impact négatif sur le secteur social en général. Ceux-ci ne permettront de réduire la pauvreté que si les investissements dans les programmes sociaux sont accrus. En 1990 et 1995, 900 millions de dollars É.-U. sont allés au service de la dette. Après son allègement, la dette a augmenté entre 1995 et 2001 pour atteindre le montant de 4,5 milliards de dollars É.-U. allant de pair avec un chômage massif et un recul sensible des échanges.

61. Les populations autochtones sont clairement majoritaires en Bolivie, mais constituent le groupe le plus appauvri et le plus marginalisé sur le plan politique depuis l'indépendance<sup>21</sup>. La plupart des institutions créées pour les soutenir ont été accusées d'inefficacité et de corruption au profit de groupes puissants.

62. Les principaux enjeux restent l'accès des populations autochtones à la terre et la gestion du territoire. Il n'y aura de véritable changement que si le système des municipalités découlant de la loi de 1996 sur la participation populaire et de la proposition ultérieure de créer des municipalités autochtones est mis en place, si l'Institut national de la réforme agraire est restructuré et si le programme d'élimination des cultures de coca mis en œuvre parallèlement à la réforme de la Constitution est abandonné.

63. Les indicateurs sociaux (tableau 1) et macroéconomiques (tableau 2) ci-après illustrent l'impact des politiques économiques et sociales adoptées par le Gouvernement bolivien sur les droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux de la population:

**Tableau 1. Indicateurs sociaux<sup>a</sup>**

<b>Indicateurs</b>	<b>De<sup>b</sup></b>	<b>À<sup>b</sup></b>
Pauvreté (1976-1992)	85,5	70,5
Pauvreté urbaine (1976-1992) <sup>c</sup>	66	53
Pauvreté rurale (1976-1992) <sup>c</sup>	98	95
Espérance de vie à la naissance (1990-1999)	59,3	62
Mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes) (1976-1998)	151	67
Mortalité maternelle (pour 100 000 naissances) (1989-1994)	416	390
Malnutrition chronique grave (1989-1998)	14,8	8,9
Analphabétisme (1976-1999)	36,8	15,5
Assainissement de base (1976-1998)	21,5	70
Indice de développement humain (1993-1999)	Faible/122	Moyen/112
Consommation par habitant (en dollars É.-U.) (1990-1999)	568	783
PIB par habitant (en dollars É.-U.) (1990-2000)	739	991
Revenu de base d'un médecin (en pains) (1989-1998)	4 615	8 230
Revenu de base d'un enseignant (en litres de lait) (1989-1998)	138	219
Revenu de base d'un enseignant (en kg de viande) (1989-1998)	37	52
Salaire minimum (base 1989 = 100) (1989-1998)	100	250

*Source:* Présidence de la République, La Paz, mai 2002.

<sup>a</sup> En 2001, certains indicateurs se sont améliorés, à savoir: la pauvreté (58,6 %), la pauvreté urbaine (38 %) et la pauvreté rurale (90,5 %).

<sup>b</sup> Les colonnes se réfèrent aux dates indiquées entre parenthèses après chaque indicateur.

<sup>c</sup> Pauvreté calculée sur la base des besoins essentiels non satisfaits.

**Tableau 2. Indicateurs macroéconomiques, 1985 et 1998-2000**

<b>Indicateurs</b>	<b>1985</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Croissance	-1,7	5,2	0,4	2,4
Inflation (12 mois)	8 170,52	4,39	3,13	3,41
Dévaluation (12 mois)	n.d.	5,21	6,19	6,84
Déficit budgétaire (% du PIB)	25,5	4,1	3,9	4,1
Pression fiscale	4,0	19,6	18,4	18,5
Revenu intérieur brut (en millions de dollars É.-U.)	136	1 063	1 114	1 084
Importations (en millions de dollars É.-U.)	225	1 007	919	594
Exportations de produits non traditionnels (en millions de dollars É.-U.)	34	576	570	643
Dépôts bancaires (en millions de dollars É.-U.)	56	3 473	3 520	3 442
Avoirs bancaires (en millions de dollars É.-U.)	60	4 218	4 053	3 590
Taux d'intérêt effectif	28,5	15,4	16,3	16,2
Risque pays	9,4	3,6	2,8	1,2
Investissement – épargne totale (% du PIB)	7,2	23,9	19,0	18,4
Investissement étranger direct (% du PIB)	0,2	10,2	12,2	8,6
Investissement public (% du PIB)	4,4	5,9	6,2	6,7

*Source:* Présidence de la République, La Paz, mai 2002.

### **C. Évaluation critique des programmes d'ajustement structurel de la Bolivie**

64. Cinquante-huit pour cent de la population bolivienne (sur un total de 8 274 225 habitants) vit en dessous du seuil de pauvreté. Pour combattre la pauvreté, la Bolivie dispose de trois types de ressources: 175 224 363 dollars É.-U. au titre de la coparticipation; 69 650 000 dollars É.-U. au titre de l'Initiative PPTÉ; et 60 millions de dollars É.-U. provenant du Fonds national pour l'investissement productif et social.

65. Le CEDLA a évalué l'impact des programmes d'ajustement structurel sur le cadre macroéconomique de la Bolivie<sup>22</sup>. Selon ses conclusions, la Bolivie est victime d'une mondialisation inéquitable causée notamment par l'ouverture unilatérale et forcée de son économie au commerce international au moment où les pays développés renforcent leur protectionnisme; par une réduction de ses exportations; par la privatisation forcée d'une partie du secteur public; par une spéculation financière contribuant à l'instabilité des capitaux; par l'adoption de politiques rendant le travail plus précaire; et par la détérioration des services publics, notamment en matière d'éducation, de santé, d'alimentation et d'assainissement. La Bolivie est moins compétitive et plus endettée comme l'illustrent les éléments suivants: une croissance économique modérée, voire faible, inférieure à 3 % dans les années 90 malgré

l'augmentation de l'investissement étranger direct, mais instable qui a fluctué entre 4,5 et 0,5 % pendant cette période; une croissance du PIB par habitant (1,7 %) inférieure au taux d'accroissement de la population (2,3 %); un déficit budgétaire constant avoisinant 4 %; la faible rémunération de l'épargne aboutissant à la contraction des ressources nationales disponibles pour l'investissement (7 % du PIB); un déficit commercial récurrent, la détérioration persistante des termes de l'échange du fait de la diminution des revenus provenant de l'exportation de cultures commerciales et de l'augmentation du prix d'importation des biens manufacturés; un fléchissement de la demande locale et des économies budgétaires qui pénalisent les pauvres de manière disproportionnée.

66. Concernant la restructuration de la production, il serait erroné d'affirmer que la mondialisation a stimulé la productivité ou la compétitivité ou a aidé à modifier la structure des exportations grâce au libre-échange et à l'investissement étranger. Si elle ne peut accéder aux innovations technologiques, la Bolivie continuera d'être tributaire d'une structure productive fondée sur l'exportation de matières premières, sur quelques secteurs produisant des biens de consommation de base et sur une multitude de petites unités économiques à vocation manufacturière. Le capital est presque exclusivement détenu par des sociétés étrangères, ce qui facilite la création d'un excédent sans accumulation interne de capital et a des répercussions négatives graves sur le caractère durable du développement des capacités de production.

67. Au cours des 20 dernières années, le fort endettement de la Bolivie a été à l'origine de programmes d'ajustement structurel. En 1985, le montant total de la dette extérieure s'élevait à 3 294 millions de dollars É.-U., soit 51,3 % du PIB, le service annuel de la dette s'établissant à 248 millions de dollars É.-U. et le ratio service de la dette/exportations à 33,1 %. Le Club de Paris a annulé une partie de la dette bolivienne et les banques privées ont racheté 11 % de la dette restante à sa valeur nominale. Malgré les mesures d'allègement accordées par un grand nombre de créanciers, le montant de la dette bolivienne a augmenté en valeur réelle entre 1981 et 2001, passant de 2 652 millions à 4 337 millions de dollars É.-U. La dette extérieure représente 51,2 % du PIB, le ratio dette/exportations est tombé à 21,5 % tandis que le service annuel de la dette a atteint le montant record de 318 millions de dollars É.-U., soit 70 millions de plus que lors du lancement du premier programme d'ajustement structurel au début des années 80. Actuellement, 99,6 % de la dette extérieure bolivienne est due à des créanciers publics et seulement 0,4 % à des banques internationales privées, contre 58 % et 42 % respectivement en 1981.

68. Au départ, la Bolivie a bénéficié en 1998, au titre de l'Initiative PPTE, d'un allègement se montant à 448 millions de dollars É.-U., soit 10 % de sa dette. Elle s'est alors engagée à mettre en œuvre un programme au titre de la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR). Compte tenu de l'échec de la réduction de la dette publique, les créanciers de la Bolivie ont accepté de financer un allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée grâce à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Ce nouvel outil de réduction de la pauvreté repose sur trois éléments fondamentaux: une base élargie pour l'investissement étranger direct, la réalisation d'investissements dans le capital humain et la création d'un filet de protection sociale comportant notamment des mesures visant à atténuer la pauvreté.

### III. CONCLUSION

69. Au-delà de la mise en évidence des effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance de tous les droits de l'homme, la finalité du présent rapport n'est pas claire. Dans les résolutions qu'elle a adoptées sur la question depuis l'établissement du mandat de l'expert indépendant, la Commission n'a pas tenu compte, ou très peu, de l'évolution de la situation et des nombreux faits nouveaux importants, d'où la nécessité de préciser ledit mandat.

70. Le retard pris dans l'élection officielle du Président du Groupe de travail à composition non limitée et les incertitudes sur le calendrier des réunions du Groupe de travail ont eu un impact négatif sur le programme de travail de l'expert indépendant et sur le contenu de son rapport compte tenu de la nécessité de fournir un exemplaire préliminaire dudit rapport au Groupe de travail. L'interprétation et l'application strictes des règles de décaissement des fonds, conjuguées au manque d'enthousiasme dont ont fait preuve les gouvernements pour fournir des ressources additionnelles à l'appui de son mandat ont empêché l'expert indépendant de mener à bien sa tâche selon les modalités prévues par la Commission.

71. L'expert indépendant n'a été invité à faire des recommandations ni dans la résolution initiale de la Commission établissant son mandat ni dans les résolutions suivantes. Cela est peut-être la conséquence logique du fait que la Commission, dans sa sagesse, préfère s'abstenir de définir explicitement l'objet et la finalité des analyses qui doivent lui être soumises chaque année. Cette situation ne semble pas servir la cause de la promotion et de la protection des droits de l'homme défendue par la Commission.

72. Les effets de la dette extérieure et des politiques d'ajustement structurel sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme dans les pays en développement sont désormais bien connus et bien documentés. Ils sont plus ou moins importants et graves selon les PPTE et les PMA. Toutefois, dans tous les cas, les emprunts extérieurs importants contractés par les pays en développement dans les années 70 et 80, qui devaient servir à financer des projets et des programmes de développement à grande échelle, ont abouti à un niveau d'endettement intolérable. Les emprunteurs et les prêteurs se partagent donc la responsabilité du niveau insoutenable de la dette extérieure des PPTE et des PMA.

73. La Banque mondiale part du principe que sa mission est de réduire la pauvreté et estime qu'un grand fossé existe entre son discours et celui des partisans des droits de l'homme. Des divergences de vues considérables persistent au sujet du lien entre les effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure, d'une part, et l'attention inexistante ou insuffisante accordée aux droits économiques, sociaux et culturels dans les pays en développement et l'incapacité de les promouvoir et de les protéger, d'autre part. Les emprunteurs mettent en avant leur niveau d'endettement élevé, le service de la dette et les programmes d'ajustement structurel imposés par les prêteurs tandis que ces derniers mettent en cause les mauvaises politiques, la mauvaise gouvernance ou la mauvaise gestion des affaires publiques, la corruption et l'impunité dans les PPTE et les PMA.

74. Le Président de la Banque mondiale<sup>23</sup> a récemment reconnu que l'objectif d'une réduction de moitié de la pauvreté d'ici 2015 est compromis et n'a aucune chance d'être atteint à moins que les pays riches n'augmentent leurs contributions et n'améliorent la coordination de leurs

activités. Un grand fossé sépare encore les promesses faites par le Groupe des huit pays les plus industrialisés (G-8) au Sommet qui s'est tenu au Canada début 2002 et les estimations irréalistes formulées par la Banque mondiale et le FMI, qui justifient les allégations des ONG selon lesquelles les interventions de ces deux organismes dans le processus d'allègement de la dette ont jusqu'à présent été déplorables.

#### IV. RECOMMANDATIONS

75. Par conséquent, il est préconisé que la Commission des droits de l'homme:

a) S'intéresse à la violation des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux, et examine la répression par les gouvernements des droits de ceux qui s'opposent et qui résistent aux mesures d'ajustement structurel imposées comme la libéralisation du commerce, la privatisation des services publics, la suppression des subventions aux denrées alimentaires et à d'autres services essentiels et la déréglementation des investissements miniers;

b) Œuvre à faire en sorte que les prêteurs et les emprunteurs reconnaissent qu'ils ont une responsabilité partagée, quoique différente, dans l'apparition du fardeau de la dette extérieure, qui a rendu nécessaire l'adoption de programmes d'ajustement structurel avec les effets que l'on sait. La Commission devrait aller au-delà de l'adoption de résolutions et prendre davantage d'initiatives dans les limites de son mandat législatif en élaborant des cadres et des mécanismes novateurs pour favoriser la reconnaissance de cette responsabilité partagée;

c) Propose que le Conseil économique et social et l'Assemblée générale appellent les États membres, les institutions financières internationales et toutes les autres parties prenantes à prendre les mesures voulues pour résorber ou atténuer la pauvreté et les conditions favorisant l'endettement ainsi que les effets néfastes des mesures adoptées pour se conformer aux programmes d'ajustement structurel;

d) Demande à ce que les outils tels que l'Initiative PPTE, les DSRP et la FRPC soient étayés par le principe susmentionné d'une responsabilité partagée et mis en œuvre dans un esprit de transparence et de responsabilité;

e) Mette en place un mécanisme rendant compte des progrès réalisés, des problèmes posés et des enseignements tirés en matière de promotion et de protection des droits de l'homme dans la perspective de la réalisation des objectifs de développement du millénaire.

76. Selon les institutions financières internationales, les questions et préoccupations relatives aux droits de l'homme sont bien prises en compte par les diverses initiatives adoptées et les améliorations apportées aux instruments susmentionnés. Concernant l'exécution du mandat du Groupe de travail à composition non limitée, les directives que celui-ci est chargé d'élaborer sur les programmes d'ajustement structurel et les droits économiques, sociaux et culturels devraient reconnaître le droit de la population de ne pas se voir imposer une série de mesures obligatoires, surtout lorsque celles-ci portent atteinte à ses droits fondamentaux. Ces directives devraient explicitement reconnaître:

a) Que les droits économiques, sociaux et culturels, en particulier les droits établis et reconnus relatifs à la santé, à l'alimentation, à l'emploi, à l'éducation et au logement qui ont été constamment et systématiquement bafoués par les programmes d'ajustement structurel, doivent être respectés;

b) Le droit au développement, c'est-à-dire le droit des pays pauvres de poursuivre des stratégies de développement et des programmes économiques adaptés aux besoins de leur population, notamment la prise en compte à nouveau de ces besoins;

c) Les droits politiques. Les institutions internationales ont tendance à prendre des décisions, comme l'imposition de programmes d'ajustement structurel, qui provoquent des troubles sociaux. Par conséquent, le droit politique des peuples de ne pas subir la répression de l'État ne peut avoir de sens que si le Gouvernement a le droit de s'affranchir des diktats des institutions internationales et de répondre de manière constructive et non répressive aux aspirations de son propre peuple.

77. Tout mouvement dans cette direction, bénéficiant du prestige de la Commission, constituerait une contribution majeure à la réorientation du débat mondial sur les programmes d'ajustement structurel et la dette extérieure. En outre, des directives qui accepteraient l'imposition de mesures d'ajustement et ne préconiseraient que l'instauration de filets de protection sociale ou d'autres mesures d'atténuation seraient obsolètes, constitueraient un grand pas en arrière et seraient contre-productives.

## Notes

<sup>1</sup> Pour un examen approfondi des questions se rapportant aux prêts à l'ajustement structurel, voir *Adjustment Lending Retrospective, Final Report*, 15 juin 2001, disponible à l'adresse <http://www.worldbank.org>.

<sup>2</sup> Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'approche PPTE sont résumés dans un rapport au Comité du développement intitulé *Maintenir la dette extérieure à long terme à un niveau tolérable: un défi*, 20 avril 2001. Pour plus de renseignements concernant l'Initiative PPTE, voir le site Web PPTE à l'adresse <http://www.worldbank.org/hipc/>.

<sup>3</sup> Voir *Adjustment Lending Retrospective, Final Report*, op. cit.

<sup>4</sup> La note *From Adjustment Lending to Development Policy Support Lending*, le programme des consultations et les observations reçues sont disponibles sur le site Web de la Banque mondiale.

<sup>5</sup> Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, *Les pays les moins avancés, Rapport 2002 – Échapper à l'engrenage de la pauvreté*, Genève, 2002, en particulier, chap. 5, Stratégies nationales de développement, approche DSRP et réduction effective de la pauvreté.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Voir aussi le Programme d'action de Beijing (A/CONF.177/20), en particulier les paragraphes 13, 16, 18, 20, 47, 58, 59, 67, 86, 91, 175 et 178. Voir aussi les résultats de la vingt-troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale (juin 2000).

<sup>8</sup> Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, *External Debt in the ESCWA Region (E/ESCWA/ED/2001/19)*, Nations Unies, New York, 2002.

<sup>9</sup> Ibid., p. 39.

<sup>10</sup> Lebanon Invest Research Company, s.a.r.l., *Weekly Bulletin*, n° 280, 15-20 juillet 2002.

<sup>11</sup> Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN), *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, Première édition, avril 2002. Voir en particulier le chapitre 9 – Structural Adjustment, Poverty and Inequality.

<sup>12</sup> Voir Instituto de Estudios y de Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), *Lógica del déficit cero, presupuesto para el 2002 y perspectivas*, octobre 2001.

<sup>13</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) «Argentina: The Eruption of a Model», in *Social Watch 2002*.

<sup>14</sup> La Cour suprême d'Argentine a déclaré anticonstitutionnelle la loi sur le déficit zéro et les mesures administratives d'application y relatives.

<sup>15</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), Enquête permanente sur les foyers. Ces enquêtes portent sur les familles n'ayant pas les moyens d'acheter des denrées alimentaires de base et de satisfaire des besoins essentiels autres que l'alimentation.

<sup>16</sup> Le Mécanisme de contrôle social est défini à l'article 1 de ses statuts comme une institution participative et représentative de caractère social, composée de neuf mécanismes de contrôle départementaux, institutions nationales et organisations fonctionnant comme une association civile sans but lucratif protégée par la Constitution de l'État, le Code civil et d'autres textes pertinents.

<sup>17</sup> Organisation des Nations Unies, *Millennium Development Goals: Progress in Bolivia*, 2001.

<sup>18</sup> Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Bolivia Human Development Report 2002 – Summary*, La Paz, mars 2002, p. 26.

<sup>19</sup> Ibid., p. 21 et 22.

<sup>20</sup> Gallup International, *Los principales problemas de Bolivia*, Walker information, mai 2002, p. 4 à 6.

<sup>21</sup> Alejandro Parellada, éditorial de *Indigenous Affairs n° 2/02 – Bolivia*, Quarterly Journal International Work Group for Indigenous Affairs, 2002, p. 4 et 5.

<sup>22</sup> Silvia Escóbar de Pabón, *Condicionabilidad externa y desarrollo – Evaluando la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, CEDLA, Documentos de Conjuntura n° 5, p. 3-10.

<sup>23</sup> Déclaration faite le 24 septembre 2002 à l'agence de presse Reuter à Nashville (Tennessee) avant la réunion annuelle des actionnaires de la Banque et du FMI.

-----