



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/2004/47  
16 février 2004

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Soixantième 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 présenté par M. Bernard Mudho, expert indépendant sur  
les 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\***

---

\* La soumission tardive de ce document s'explique par le souci d'y faire figurer des renseignements aussi à jour que possible.

## Résumé

Le présent rapport est présenté en application de la résolution 2003/21 de la Commission, dans laquelle celle-ci rappelle que la Déclaration universelle des droits de l'homme vise à la promotion et à la protection intégrale des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et souligne que l'un des buts de l'Organisation des Nations Unies est de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux, notamment d'ordre économique, social, intellectuel et humanitaire.

À cette fin, la Commission rappelle en outre que toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la Déclaration universelle puissent y trouver plein effet. Elle insiste sur la décision de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue en 1993, de lancer un appel à la communauté internationale pour qu'elle mette tout en œuvre afin d'alléger le fardeau de la dette extérieure de pays en développement, de manière à compléter les efforts que déploient les gouvernements de ces pays pour réaliser pleinement les droits économiques, sociaux et culturels de leur population.

À cet égard, la Commission rappelle également que, dans la Déclaration du Millénaire, tous les États ont décidé de respecter et de faire appliquer intégralement la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle souligne la volonté résolue, exprimée dans la Déclaration du Millénaire, d'appréhender de façon globale et effective le problème de la dette des pays en développement à faible revenu et à revenu intermédiaire, grâce à diverses mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme. Elle note avec une vive préoccupation que les problèmes persistants d'endettement et de service de la dette des pays pauvres très endettés constituent un facteur qui contrarie leurs efforts pour parvenir à un développement durable.

Ainsi, la Commission constate qu'il est de plus en plus admis que le fardeau croissant de la dette auquel doivent faire face les pays en développement les plus endettés, en particulier les pays les moins avancés, est insoutenable et constitue l'un des principaux obstacles à la réalisation de progrès en ce qui concerne le développement durable centré sur la population et l'élimination de la pauvreté. De même, dans de nombreux pays en développement, ainsi que dans les pays en transition, le service excessif de la dette a fortement limité la capacité de promouvoir le développement social et de fournir des services de base pour mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels.

C'est dans ce contexte que la Commission a pris note du rapport de l'expert indépendant (E/CN.4/2003/10 et Corr.1), dans lequel sont décrites quelques réussites, et de sa conclusion selon laquelle le degré intolérable du fardeau de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) continue d'être un sérieux obstacle à l'élimination de la pauvreté dans ces pays ainsi que dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire et les pays en transition. La Commission a demandé à l'expert indépendant, dans ses futurs rapports analytiques, de s'intéresser tout particulièrement aux effets du fardeau de la dette extérieure et des politiques adoptées pour y faire face sur la capacité des gouvernements des pays en développement d'adopter des politiques et des programmes de nature à garantir la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que de recommander les mesures et dispositions qui pourraient être prises pour atténuer ces effets, en particulier dans les pays les plus pauvres et lourdement endettés.

Dans le présent rapport, l'expert indépendant a donc tenté d'analyser les progrès accomplis au titre de l'Initiative PPTE, qui est aujourd'hui considérée par tous comme étant la voie de la viabilité de la dette, de la croissance économique et de la mobilisation des ressources nécessaires aux dépenses sociales en faveur de la réduction de la pauvreté. Ce faisant, l'expert indépendant a également cherché à évaluer les mesures que les États, les institutions financières internationales et le secteur privé ont prises pour donner suite à l'appel lancé par la Commission à la communauté internationale en général et, en particulier, aux États, aux institutions financières internationales et au secteur privé aux paragraphes 6, 7, 8 et 15 de sa résolution 2003/21.

Tout en prenant note des progrès accomplis dans le cadre de l'Initiative PPTE et, en particulier, du lien expressément établi entre cette initiative et les objectifs de réduction de la pauvreté, l'expert indépendant met en garde contre le fait de considérer l'Initiative PPTE comme une fin en soi, plutôt que comme un moyen de réaliser les objectifs fixés en matière d'élimination de la pauvreté. À son avis, la prudence commande de considérer l'Initiative PPTE comme un instrument limité qui permet aux pays pauvres très endettés de prendre un nouveau départ dans leurs efforts de développement. Pour que l'Initiative PPTE puisse contribuer efficacement à la jouissance effective des droits économiques, sociaux et culturels, elle doit être appuyée par d'autres actions et mesures de développement entreprises par les pays concernés et la communauté internationale dans son ensemble.

Aux fins d'une amélioration de l'utilité de l'Initiative PPTE et des ressources dégagées dans le cadre d'autres initiatives, l'expert indépendant souligne combien il importe de doter les pays pauvres très endettés des moyens nécessaires au renforcement du processus budgétaire national. En effet, les principes relatifs aux droits de l'homme tels que la non-discrimination, l'égalité et la participation doivent être pris en compte à chaque étape de l'élaboration, de l'approbation et du suivi du budget de l'État. À cette fin, l'expert indépendant recommande en particulier de renforcer les capacités des organes législatifs – auxquels il incombe, en vertu de la Constitution, d'assurer le suivi et le contrôle du budget – et de sensibiliser les législateurs aux droits économiques, sociaux et culturels. On devrait également s'intéresser au rôle que les institutions nationales pour les droits de l'homme peuvent jouer dans le contrôle des dépenses publiques et de la mise en œuvre de l'Initiative PPTE, des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et d'autres dispositifs pertinents, l'objectif étant de veiller à ce que ces initiatives contribuent à la jouissance de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels.

Analysant plus en profondeur l'impact des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, l'expert indépendant souligne la nécessité d'examiner les relations d'interdépendance entre ces questions et d'autres questions telles que le commerce multilatéral et les initiatives mondiales visant à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, notamment sur le VIH/sida, étant donné que ces questions sont de plus en plus étroitement liées dans le contexte international d'aujourd'hui. Le Consensus de Monterrey (voir A/CONF.198/11) ayant émergé de la Conférence internationale sur le financement du développement, tenue en mars 2002, constitue le cadre adéquat pour l'examen des relations d'interdépendance entre la dette, l'ajustement structurel, le commerce et autres questions soulignées dans le présent rapport. L'expert indépendant propose de contribuer à ce processus en mettant en évidence la question des 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.

**TABLE DES MATIÈRES**

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction.....	1 – 6	5
I.    PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LE CADRE DE L’INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS (PPTE)	7 – 21	6
A.    Examen récent de l’Initiative PPTE .....	7 – 15	6
B.    Contribution de l’Initiative PPTE à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels .....	16 – 21	8
II.    PRISE EN COMPTE DES DROITS DE L’HOMME DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE.....	22 – 27	10
III.    LIENS RÉCIPROQUES AVEC D’AUTRES QUESTIONS .....	28 – 52	12
A.    Commerce.....	28 – 30	12
B.    VIH/sida .....	31 – 34	13
IV.    CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	35 – 36	14

## Introduction

1. Dans sa résolution 2003/21, la Commission a décidé de reconduire le mandat de l'expert indépendant sur les 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 pour une période de trois ans et l'a prié de lui présenter tous les ans un rapport analytique sur la mise en œuvre de la résolution 2003/21, en s'intéressant tout particulièrement aux effets du fardeau de la dette extérieure et des politiques adoptées pour y faire face sur la capacité des gouvernements des pays en développement d'adopter des politiques et des programmes de nature à garantir la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Elle l'a aussi prié de recommander les mesures et dispositions qui pourraient être prises pour atténuer ces effets, en particulier dans les pays les plus pauvres et lourdement endettés.
2. En application de cette résolution et conformément à la résolution 2000/82 de la Commission, dans laquelle son mandat était initialement énoncé, l'expert indépendant soumet à la Commission, pour examen, le présent rapport et les additifs y relatifs. Dans l'introduction, il fait un tour d'horizon rapide des activités qu'il a entreprises depuis le dernier rapport, tout en décrivant l'approche qu'il a retenue pour l'élaboration du présent rapport et ses activités futures.
3. L'expert indépendant a entrepris une mission en Ouganda du 26 au 30 mai 2003, dont le rapport est présenté en tant qu'additif au présent rapport (E/CN.4/2004/47/Add.1). Il tient à remercier le Gouvernement ougandais de son invitation et de sa coopération durant cette mission, ainsi que les organismes des Nations Unies, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et les organisations non gouvernementales basées en Ouganda, dont les informations et les connaissances ont été précieuses.
4. Dans le cadre de l'exécution de son mandat, l'expert indépendant a continué d'engager des dialogues et des échanges de vues avec les principales institutions financières internationales compétentes. À cette fin, il a entrepris une mission à Washington pour des consultations avec la Banque mondiale et le FMI, les 24 et 25 novembre 2003. Il a également rencontré le Directeur du Bureau du financement du développement du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU à New York, le 26 novembre 2003, immédiatement à la suite de sa mission auprès de la Banque mondiale et du FMI. Les discussions qu'il a eues à cette occasion se sont révélées utiles et riches d'enseignement. C'est pourquoi l'expert indépendant entend, conformément à son mandat, poursuivre ces échanges de vues utiles sur une base annuelle ou aussi souvent que nécessaire, afin de pouvoir porter à l'attention de la Commission, dans ses rapports annuels, des informations actualisées sur les initiatives et les faits majeurs qui se font jour.
5. Dans son premier rapport présenté à la Commission (E/CN.4/2003/10), l'expert indépendant a passé en revue les effets des grandes initiatives des institutions financières internationales, notamment les DSRP et l'Initiative PPTE. Suite à sa mission en Bolivie en 2002, il a également présenté une étude de cas concernant ce pays, dans laquelle il a constaté qu'en dépit des efforts des institutions internationales et des gouvernements et malgré quelques exemples de réussite, l'endettement intolérable des pays concernés semblait avoir réduit à néant la portée et la viabilité des effets positifs sur la pauvreté que l'on prête à ces initiatives.

6. Dans le premier chapitre du présent rapport, l'expert indépendant, conformément à son mandat, passe en revue les progrès récemment accomplis dans la mise en œuvre de l'Initiative PPTE. Dans le deuxième chapitre, il tente de montrer comment le processus budgétaire est lié au processus global de la réalisation de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels. Dans le troisième chapitre, il aborde la nécessité d'adopter une approche plus large pour analyser les effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance des droits de l'homme, eu égard aux relations d'interdépendance entre les politiques macroéconomiques, les politiques commerciales et les politiques de développement dans le contexte de la mondialisation. Le rapport se termine par plusieurs recommandations adressées aux États, aux institutions financières internationales et aux autres parties prenantes.

## **I. PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LE CADRE DE L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS (PPTE)**

### **A. Examen récent de l'Initiative PPTE**

7. L'Initiative PPTE, lancée lors de la réunion annuelle de la Banque mondiale et du FMI en 1996 et renforcée en 1999, a marqué un tournant dans le partenariat mondial face à l'un des problèmes les plus délicats que connaît le monde en développement, à savoir le degré d'endettement tolérable. Cette initiative, telle que révisée en 1999, a pour but d'assurer un allègement de la dette qui soit important, vaste et rapide tout en étant étroitement lié à la réduction de la pauvreté. Les sommets mondiaux et les conférences internationales récemment organisés (Sommet du Millénaire, Conférence de Monterrey et Sommet de Johannesburg) ont donné l'occasion de réaffirmer l'importance des efforts déployés en commun par les pays en développement à faible revenu et lourdement endettés ainsi que de l'appui concerté de la communauté internationale et la pertinence de l'Initiative PPTE à cette fin.

8. Le FMI et la Banque mondiale ont prévu qu'à partir de septembre 2003 l'encours de la dette des 27 pays ayant atteint le «point de décision» en juillet 2003 baisserait de deux tiers environ une fois que ces pays auraient atteint leurs «points d'achèvement» respectifs. Cela voudrait dire que l'encours de la dette de ces pays passerait d'environ 77 milliards de dollars des États-Unis (en valeur actuelle nette) avant les mesures traditionnelles d'allègement à 32 milliards après la mise en œuvre intégrale de l'Initiative PPTE, voire à 26 milliards en cas d'application des mesures d'allègement bilatérales supplémentaires promises par plusieurs créanciers. Si cet allègement, tel que prévu, est entièrement réalisé, l'Initiative PPTE offrira d'importants avantages aux pays à faible revenu lourdement endettés, qui sont pris dans la spirale du surendettement. Le FMI et la Banque mondiale ont déjà annoncé que les dépenses de ces pays en matière de réduction de la pauvreté avaient nettement augmenté, représentant près de quatre fois le montant du service de la dette en 2002<sup>1</sup>.

9. Pour qu'un pays pauvre et lourdement endetté, dont la valeur actuelle nette de la dette équivaut à près de 150 % de la valeur de ses exportations, puisse prétendre à un allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE, il doit satisfaire à deux types de «critères de réalisation». Le premier critère est une expérience de trois ans de réformes d'orientation, de réformes structurelles et de stabilité macroéconomique soutenue, dont le pays doit faire la preuve avant d'atteindre le «point de décision», c'est-à-dire le moment où les conseils de la Banque mondiale et du FMI déterminent que le pays remplit les conditions requises. La deuxième étape consiste

à atteindre un «point d'achèvement», c'est-à-dire le moment où l'ensemble des créanciers participants fournissent l'aide déterminée au point de décision. Pour atteindre le point d'achèvement, il faut remplir trois types de conditions appelées «critères de déclenchement du point d'achèvement», à savoir: a) avoir mis en place depuis au moins un an un DSRP établi selon un mode participatif et relié au processus PPTE, et b) garder le cap de la stabilisation macroéconomique et des réformes structurelles au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC).

10. Dans son récent examen de l'Initiative PPTE, le Département de l'évaluation des opérations<sup>2</sup> de la Banque mondiale a constaté que ce dispositif était très utile pour réduire le fardeau excessif de la dette des pays remplissant les conditions requises. Le Département a toutefois fait observer que c'était un instrument limité dont les résultats risquaient d'être très en deçà des promesses. Aussi a-t-il recommandé à la Banque mondiale de mieux cerner les buts et objectifs de l'Initiative, de privilégier une croissance favorable aux pauvres et de mieux équilibrer les priorités de développement, plutôt que de mettre l'accent, comme c'est le cas aujourd'hui, uniquement sur les dépenses sociales. La Banque mondiale mène actuellement des réflexions sur l'évaluation de ces recommandations et, le cas échéant, sur leur mise en œuvre.

11. Il convient de noter que, dans une large mesure en raison des affirmations de la Banque mondiale et du FMI, les attentes du public au sujet de l'efficacité prêtée à l'Initiative PPTE ont atteint un niveau tel que beaucoup en sont venus à croire que l'Initiative aidera, on ne sait trop comment, à se sortir définitivement de l'échelonnement de la dette, à promouvoir la croissance et à dégager les ressources nécessaires aux dépenses sociales aux fins de la réduction de la pauvreté. De nombreux responsables gouvernementaux et parties intéressées des pays débiteurs reconnaissent que le souci de remplir les conditions requises pour une aide au titre de l'Initiative PPTE est devenu la principale motivation lors de l'élaboration des DSRP. Si beaucoup reconnaissent à l'Initiative PPTE le mérite d'avoir mis en évidence la réduction de la pauvreté, le risque n'en est pas moins grand de voir l'Initiative être considérée comme une fin en soi plutôt que comme le moyen de réaliser les objectifs en matière d'élimination de la pauvreté. En effet, l'Initiative PPTE est essentiellement un instrument limité, qui donne aux pays pauvres très endettés l'occasion de prendre un nouveau départ dans leurs efforts de développement. Elle a besoin d'être renforcée par d'autres actions et initiatives de développement de la part des pays touchés et de la communauté internationale dans son ensemble.

12. À ce sujet, le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale met en lumière plusieurs points de vue concernant le caractère limité de l'Initiative PPTE et la nature des efforts que les gouvernements des pays débiteurs et la communauté internationale doivent déployer pour permettre à ces pays de se développer et d'atténuer le coût social de l'ajustement, lequel est susceptible d'avoir une incidence sur la jouissance des droits de l'homme par les populations de ces pays.

13. L'expert indépendant partage l'idée maîtresse de l'évaluation du Département, à savoir que l'Initiative PPTE est un instrument utile mais limité qu'il convient de considérer dans le cadre de la nécessité tant pour les pays débiteurs que pour la communauté internationale de s'engager plus à fond en faveur d'une approche globale du financement du développement. Pour que les pays pauvres très endettés atteignent un degré d'endettement tolérable, assurent une croissance durable et réalisent leurs objectifs de réduction de la pauvreté, il est évident que l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE ne suffira pas. Pour assurer un degré d'endettement tolérable

et se sortir définitivement du surendettement, les pays auront besoin de transferts de ressources additionnelles sous la forme de dons et de prêts à des conditions favorables. En d'autres termes, la réalisation de ces objectifs dépend en fait beaucoup de deux conditions, à savoir, d'une part, que l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE vienne simplement s'ajouter à l'aide publique au développement et, d'autre part, que les donateurs ne réduisent pas les autres types d'aide en échange de l'annulation de la dette. Or, les données dont on dispose font état d'une tendance à la baisse<sup>3</sup> des transferts de ressources nettes vers les PPTE.

14. Du fait de la baisse des apports de ressources, il est clair que les PPTE, malgré les possibilités offertes par l'Initiative et l'adoption des politiques judicieuses requises pour atteindre les points de décision et d'achèvement, éprouveront des difficultés non seulement à accroître les dépenses publiques dans les secteurs sociaux mais également à atténuer les effets négatifs qu'aura sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels la poursuite des programmes d'ajustement structurel que ces pays ont été obligés de mettre en œuvre pour pouvoir bénéficier de l'allègement au titre de l'Initiative PPTE.

15. Un examen global de la répartition de l'aide publique au développement (APD) entre les pays permet de mettre en évidence une autre dimension du problème des ressources additionnelles en faveur de l'Initiative PPTE. En effet, si l'Initiative PPTE renforcée n'était pas financée par une augmentation générale de l'APD à l'échelle mondiale, alors son principal effet serait une simple redistribution de l'aide entre pays pauvres<sup>4</sup>. Les ressources globales d'APD restant à un niveau constant, l'augmentation des flux de ressources en faveur de l'Initiative PPTE signifierait une diminution des ressources disponibles pour les pays autres que les PPTE. Au demeurant, les flux officiels nets vers les pays en développement n'ont pas augmenté, après avoir atteint leur niveau maximal en 1998<sup>5</sup>. Un fait positif à cet égard a été l'adoption par le Club de Paris, en octobre 2003, d'une nouvelle approche de la restructuration de la dette pour les pays autres que les PPTE. Ce qu'il est convenu d'appeler «l'approche d'Évian», plutôt que d'appliquer des conditions uniformes pour tous les emprunteurs quelles que soient leurs perspectives en matière de viabilité de la dette, fournit une réponse adaptée à la situation financière spécifique à chaque pays.

### **B. Contribution de l'Initiative PPTE à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels**

16. L'Initiative PPTE, telle qu'elle est expressément reliée aux objectifs de réduction de la pauvreté, a-t-elle contribué à la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels? Dans le rapport intérimaire de 2002 sur la mise en œuvre de l'Initiative PPTE<sup>6</sup>, le FMI et la Banque mondiale ont indiqué que les dépenses sociales des 26 PPTE ayant atteint le point de décision avaient augmenté et devraient, selon les projections, connaître une nouvelle hausse. En 2002, les dépenses sociales de ces pays ont représenté 49 % des recettes de l'État. Certes, cela devrait être de bon augure pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, mais il convient de mener des études supplémentaires pour déterminer l'impact et la qualité de l'augmentation des dépenses sociales. À cet égard, l'expert indépendant souhaiterait faire plusieurs observations sur l'évaluation par le FMI et la Banque mondiale des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'Initiative PPTE.

17. Si, dans le cadre de l'Initiative PPTE, on cherche expressément à établir un lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté, les paramètres actuellement utilisés pour

en mesurer l'impact ne sont en revanche pas véritablement reliés à l'ensemble des principaux indicateurs de pauvreté. Pour mesurer les dépenses sociales, la Banque mondiale prend principalement en compte les dépenses consacrées aux secteurs de l'éducation et de la santé, qui, tout en représentant des éléments clefs de toute stratégie de réduction de la pauvreté, ne reflètent pas suffisamment le caractère multidimensionnel de la pauvreté et l'indivisibilité des droits de l'homme. De même, les pays qui sollicitent une aide au titre de l'Initiative PPTE se laissent presque invariablement obnubiler par l'éducation et la santé, au détriment d'autres secteurs tels que la gouvernance et les services publics. Ainsi, fait édifiant, le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale a constaté, après un examen des nombreux objectifs définis par 13 pays ayant atteint le point de décision pour l'utilisation de l'allégement attendu au titre de l'Initiative PPTE, que 49 % des ressources étaient allouées à l'éducation et à la santé, contre 4 % à la gouvernance<sup>7</sup>. Cette interprétation trop circonscrite de la pauvreté peut avoir une conséquence imprévue, à savoir des efforts de développement mal répartis entre les secteurs et une incapacité à autonomiser de manière égale les individus et les institutions.

18. L'augmentation des allocations de ressources et des dépenses est une condition peut-être nécessaire mais non suffisante pour la jouissance des droits de l'homme. On en veut pour preuve le cas de l'Ouganda, où le Gouvernement, soucieux de faire de l'enseignement primaire universel une réalité, a pris la décision radicale d'éliminer tous les frais de scolarité. Cette décision a eu deux conséquences majeures. La première a été un changement radical de mentalité chez les familles pauvres, qui ont vu dans l'éducation de leurs enfants non pas simplement un privilège mais aussi un droit. Les taux d'inscription ont connu une forte augmentation au fur et à mesure que les parents voyaient d'autres familles du village envoyer leurs enfants à l'école. La seconde conséquence a été une hausse spectaculaire du budget et des dépenses de l'État pour l'éducation, même s'il a fallu un important soutien des bailleurs de fonds et de la Banque mondiale pour faire face à l'accroissement des effectifs scolaires. Les dépenses de l'État en faveur de l'enseignement primaire ont doublé, tout comme les taux d'inscription, mais il est vite apparu que l'accroissement des crédits budgétaires ne servirait à rien sans un renforcement des capacités à tous les niveaux. En effet, l'incapacité du Gouvernement à augmenter immédiatement le nombre des enseignants, des salles de classe et des ouvrages scolaires proportionnellement aux nouveaux effectifs scolaires a nui à la qualité durant la phase initiale du programme ougandais en faveur de l'enseignement primaire universel.

19. Une approche de la réduction de la pauvreté fondée sur le respect des droits de l'homme suppose que soit mise en exergue la responsabilité des institutions chargées de la réalisation des droits de chacun. L'impact des initiatives d'allégement de la dette est déterminé non seulement par le montant des ressources dégagées par ces institutions mais également par leur contribution au développement global et à la jouissance de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels. Dans les études qui seront réalisées prochainement, il conviendra de s'intéresser tout particulièrement à la qualité et à l'impact des augmentations de crédits budgétaires grâce à l'allégement au titre de l'Initiative PPTE, pour faire en sorte que les ressources ainsi dégagées soient utilisées au mieux et contribuent à améliorer les capacités et la viabilité des institutions responsables de la réalisation de l'ensemble des droits de l'homme.

20. L'expert indépendant déplore également les retards pris par certains pays pour atteindre leur point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTE. Ces retards sont attribués principalement aux difficultés éprouvées par certains pays pour garder le cap des programmes de réformes macroéconomiques et structurelles sous l'égide du FMI. Certains pays ont également

signalé que le mode participatif qu'ils avaient choisi pour l'élaboration de DSRP avait pris plus de temps que prévu. Dans son récent rapport sur la mise en œuvre du Consensus de Monterrey (A/58/216, par. 128 et 129), le Secrétaire général note que les résultats décevants de ces politiques internes illustrent la fragilité de l'économie internationale ces dernières années et les tendances décevantes en matière de commerce.

21. Le Consensus de Monterrey met en exergue la nécessité d'une application rapide, effective et intégrale de l'Initiative PPTE. Certes, beaucoup a été fait au titre de l'Initiative, mais il est clair qu'un soutien plus important s'impose pour financer intégralement le Fonds fiduciaire PPTE et qu'il faudra s'employer davantage à préciser les objectifs et la conception de l'Initiative et à évaluer la qualité de son impact si l'on veut mesurer l'utilité de l'Initiative PPTE et sa contribution à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Parallèlement à cela, il est crucial de reconnaître que l'allègement de la dette en tant que tel ne suffira pas à dégager les ressources nécessaires pour réaliser les objectifs plus larges énoncés dans la Déclaration du Millénaire, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement et les droits de l'homme. Il conviendra, conformément à la Déclaration sur le droit au développement, adopté en 1986, et, plus récemment, au Consensus de Monterrey adopté en 2002, de se pencher de manière concertée sur les relations d'interdépendance entre les réformes macroéconomiques et structurelles, la dette extérieure, les résultats commerciaux, la gouvernance et les capacités institutionnelles qui, ensemble, ont une incidence sur les efforts de réduction de la pauvreté et la jouissance de tous les droits de l'homme, notamment des droits économiques, sociaux et culturels.

## **II. PRISE EN COMPTE DES DROITS DE L'HOMME DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE**

22. Le budget de l'État est le socle sur lequel reposent l'élaboration et l'exécution des politiques à l'échelle nationale. Il reflète également la conjoncture économique d'un pays et dépend non seulement de l'épargne et des recettes domestiques mais également des recettes d'exportation, du niveau d'endettement extérieur et des conditions dont sont assortis les accords conclus avec les institutions financières internationales, notamment les programmes d'ajustement structurel. La capacité d'un pays à assurer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels dépend dans une mesure non négligeable de sa capacité à élaborer un budget approprié fondé sur une politique judicieuse et un mode participatif, et à en assurer utilement et efficacement l'exécution.

23. Aussi importe-t-il de prendre en compte les principes relatifs aux droits de l'homme tels que la non-discrimination, l'égalité et la participation durant toutes les phases du cycle budgétaire de l'État, qui sont généralement l'élaboration, l'examen par les organes législatifs, l'exécution et la vérification. Lors de l'élaboration du budget, le pouvoir exécutif doit veiller à ce que les parties intéressées et les administrés participent effectivement à la définition des priorités dans le cadre d'un vaste processus de consultation. L'élaboration d'un DSRP selon un mode participatif constitue un pas positif dans cette direction, même si l'on pourrait établir plus expressément des liens avec les dimensions droits de l'homme de la pauvreté, notamment les droits économiques, sociaux et culturels.

24. Il convient d'accorder l'attention voulue à la capacité du pouvoir législatif à assumer avec efficacité le rôle que lui confère la Constitution en matière de contrôle budgétaire. À cet égard,

il est encourageant de noter que dans de nombreux pays en développement le pouvoir législatif commence à jouer un rôle plus actif dans les questions budgétaires et que la Banque mondiale et les bailleurs de fonds bilatéraux accroissent leur appui à la promotion de la transparence dans le processus budgétaire et de la participation du pouvoir législatif au contrôle budgétaire. Comme il ressort du rapport de mission en Ouganda (E/CN.4/2004/47/Add.1), le fait que les bailleurs de fonds privilégient de plus en plus l'aide budgétaire au détriment de l'aide fondée sur les projets devrait permettre au pouvoir législatif de jouer son rôle de contrôle, afin que les ressources globales, tant domestiques qu'extérieures, soient réparties conformément aux priorités des citoyens. L'intégration de l'aide extérieure dans le cadre budgétaire national devrait également conduire à une plus grande prévisibilité de ces ressources et à la maîtrise locale des initiatives.

25. Dans ce monde de plus en plus globalisé, les questions relatives au développement, au financement et au commerce ne sauraient être considérées séparément ou de manière isolée, car elles sont devenues intimement liées à tous les niveaux, ce qui a une incidence sur la capacité des gouvernements à assurer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels de leurs citoyens. Les normes internationales relatives aux droits de l'homme, notamment aux droits économiques, sociaux et culturels, doivent être intégrées aux efforts de développement du pays, dans le cadre d'une politique monétaire, budgétaire et commerciale qui soit globale. L'expert indépendant sur le droit au développement a souligné en 2001 que la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels impliquerait la mobilisation de ressources supplémentaires et une allocation judicieuse des ressources existantes, de façon que la réalisation progressive de tel ou tel droit ne soit pas au détriment de la jouissance des autres droits (E/CN.4/2001/WG.18/2, par. 11 et 12). C'est par conséquent dans ce contexte qu'il faut évaluer l'impact des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, c'est-à-dire déterminer dans quelle mesure ces politiques ont une incidence sur les ressources disponibles et leur affectation, et comment les efforts actuellement déployés pour atténuer cet impact tiennent compte de ces droits et contribuent à la création d'un environnement propice à leur réalisation.

26. Le Consensus de Monterrey, issu de la Conférence internationale sur le financement du développement tenue en 2002, reconnaît expressément que c'est à chaque pays qu'incombe au premier chef son développement économique et social et que l'on ne saurait trop insister sur le rôle des politiques et des stratégies de développement nationales. On y souligne également que les efforts de développement nationaux devraient bénéficier d'un environnement économique international propice, et que le développement durable passe par la paix et la sécurité. Ce nouveau consensus sur le partenariat mondial pour le développement préconise également une réforme des modalités de l'aide multilatérale et bilatérale au développement, dans le sens d'un plus grand appui aux initiatives conçues et exécutées par les pays eux-mêmes.

27. Comme souligné dans le chapitre précédent, la qualité et l'impact des dépenses publiques sont essentiels pour mesurer l'utilité des initiatives adoptées pour combattre les incidences négatives des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance de tous les droits de l'homme, notamment des droits économiques, sociaux et culturels. Or, comme il ressort des constatations faites par le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale dans le cadre de l'examen de l'initiative PPTE, tout n'a pas été fait pour renforcer les capacités des institutions nationales en matière de gestion, de suivi et de contrôle des dépenses publiques. Du point de vue de l'expert indépendant, la prise en compte des droits de l'homme dans ces processus peut contribuer à les rendre plus ouverts, participatifs, transparents et

efficaces, comme l'attestent plusieurs exemples de budgétisation communautaire participative en Amérique latine ou de processus budgétaires respectueux des différences entre les sexes dans de nombreuses régions du monde. La tendance générale à privilégier la maîtrise nationale des initiatives et le partenariat mondial, telle qu'illustrée par le Consensus de Monterrey, les DSRP et l'initiative PPTE, offre amplement l'occasion – malheureusement inexploitée – de placer les droits de l'homme au centre du processus budgétaire national.

### III. LIENS RÉCIPROQUES AVEC D'AUTRES QUESTIONS

#### A. Commerce

28. En dépit du récent ralentissement économique, le volume des échanges mondiaux en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) a connu une croissance régulière au cours de la dernière décennie, suite à la libéralisation multilatérale du commerce ainsi qu'à l'application de programmes d'ajustement structurel qui ont souvent conduit à l'accélération des réformes dans les pays en développement et à l'ouverture de leurs marchés financiers et autres. Cependant, les barrières auxquelles continuent de se heurter les exportations de nombreux pays en développement vers les marchés des pays développés compromettent sérieusement leurs chances d'améliorer la situation de leur balance des paiements et leur stabilité macroéconomique, ce qui limite leurs possibilités de développement et leur capacité à assurer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. Le fait que la cinquième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, tenue à Cancún, n'a pas abouti à un accord sur le cycle de négociations en cours de l'OMC est un sérieux revers pour le multilatéralisme, échec qui pourrait affecter les droits de l'homme autant que le commerce. La prise en compte réelle et effective des intérêts et des préoccupations des pays en développement dans le cadre du système commercial multilatéral contribuera à long terme à garantir la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels aux populations de ces pays.

29. L'expert indépendant souhaite faire écho à l'avis partagé par tous et énoncé dans le Consensus de Monterrey, selon lequel il est essentiel d'assurer aux exportations des pays en développement un accès accru et prévisible à tous les marchés et d'atténuer la volatilité des marchés des produits de base si l'on veut que les pays en développement connaissent une croissance durable et retrouvent un degré d'endettement tolérable. Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale, la plupart des pays en développement ont unilatéralement réduit leurs tarifs et leurs barrières non tarifaires en prélude à l'adoption de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, tandis que les pays développés sont restés à des niveaux de protectionnisme élevés. Cette situation a non seulement entamé le pouvoir de négociation des pays en développement dans le cadre des nouveaux cycles de négociations multilatérales, mais a également permis les importations de produits alimentaires bons marchés en provenance des pays développés. Les produits et les moyens de subsistance des populations locales en ont pâti, ce qui a eu une incidence négative sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels<sup>8</sup>.

30. Bien que ces questions n'appartiennent pas au champ d'application de l'initiative PPTE ou d'autres initiatives d'allègement de la dette, elles n'en ont pas moins des conséquences profondes sur la mise en œuvre de ces initiatives et sur la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. À cet égard, l'expert indépendant suivra de près les faits et les initiatives qui se font jour dans le cadre de la lutte globale contre les problèmes d'endettement,

notamment le processus de suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement et les réunions de haut niveau entre le Conseil économique et social et les institutions de Bretton Woods. Il entend, conformément à son mandat, porter à l'attention de ces organes l'importance des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels.

## **B. VIH/sida**

31. Aujourd'hui, on estime que plus de 45 millions de personnes sont infectées par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH), dont 95 % vivent dans les pays en développement. En 2002, on a enregistré plus de 5 millions de nouvelles infections. Les pays pauvres très endettés, dont un grand nombre se trouvent en Afrique subsaharienne, sont frappés de plein fouet par cette crise. En 2002, on a estimé à 3,5 millions le nombre de personnes infectées par le VIH en Afrique subsaharienne.

32. Il existe plusieurs liens entre la crise mondiale du VIH/sida et la capacité des États à surmonter le fardeau intolérable de la dette et à gérer les programmes d'ajustement structurel tout en gardant le cap des politiques favorables aux pauvres et destinées à atténuer l'impact négatif sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Au niveau macroéconomique, la crise du VIH/sida a des conséquences directes sur la productivité du pays et sur sa capacité à assurer la croissance économique nécessaire à une gestion viable de la dette et à l'ajustement structurel. La Banque mondiale a estimé que la croissance par habitant dans la moitié des pays d'Afrique subsaharienne baissait de 0,5 à 1,2 % chaque année, conséquence directe du sida. Ce fléau affecte également directement l'exercice de droits économiques, sociaux et culturels spécifiques, en provoquant une surcharge des systèmes de santé de base et en entravant le développement du système éducatif du fait des décès qui sont enregistrés parmi les enseignants et qui conduisent à la fermeture d'écoles. L'opprobre et la discrimination liés au VIH/sida ont un impact sur le respect des droits de l'homme non seulement des personnes infectées mais également des membres non infectés de leur famille et de leur communauté.

33. En prélude à la session extraordinaire de l'Assemblée générale sur le VIH/sida, tenue du 25 au 27 juin 2001, le Secrétaire général a proposé la création d'un fonds mondial de lutte contre le VIH/sida et d'autres maladies infectieuses. C'est ainsi qu'en janvier 2002 a été créé le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, fondation indépendante chargée de distribuer des subventions sur la base de propositions soumises à un examen technique rigoureux, étant entendu que la poursuite du financement dépend des résultats. Au 31 juillet 2003, le Fonds mondial avait reçu des annonces de contribution provenant de 40 gouvernements et du secteur privé, d'un montant de 4,7 milliards de dollars des États-Unis. Il a approuvé le financement de plus de 200 programmes, d'un coût de 2,1 milliards de dollars; au 30 septembre 2003, les décaissements se montaient à 130 millions de dollars.

34. L'expert indépendant se félicite de la création du Fonds mondial et y voit un important pas en avant dans la lutte contre le VIH/sida et d'autres maladies contagieuses. Il espère que, comme il l'a souligné dans le chapitre précédent consacré à l'initiative PPTE, les ressources du Fonds mondial viendront s'ajouter aux crédits alloués aux pays touchés et ne se substitueront pas à d'autres formes d'aide. À cet égard, l'expert indépendant note avec préoccupation que l'accent traditionnellement mis par le FMI sur la prudence budgétaire pourrait contrecarrer les objectifs poursuivis par le Fonds mondial dans certains pays exécutant des programmes d'ajustement structurel. À titre d'exemple, on signale que le Gouvernement ougandais, soucieux de respecter

les plafonds imposés aux dépenses publiques dans le cadre du programme d'ajustement structurel, rechignait à accepter des subventions du Fonds mondial tant qu'une réduction correspondante n'était pas opérée dans le budget du secteur de la santé. L'expert indépendant note que des consultations sont en cours entre le FMI et la Banque mondiale dans le cadre de l'harmonisation des approches fondées sur la FRPC et le DSRP<sup>9</sup>. Il recommande par ailleurs au FMI et à la Banque mondiale de coordonner davantage leurs efforts et leurs approches pour faire en sorte que les ressources supplémentaires dégagées grâce aux nouvelles initiatives de réduction de la pauvreté et à la mise en œuvre des engagements contenus dans la Déclaration du Millénaire soient utilisées le mieux possible en faveur de la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que de la réalisation de tous les droits de l'homme dans les pays concernés. Compte tenu de l'indivisibilité des droits de l'homme, il serait à cet égard essentiel de privilégier, non pas une politique budgétaire restrictive, mais les priorités globales de développement et le renforcement des capacités, notamment dans le domaine de la gestion des dépenses publiques.

#### IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

**35. S'appuyant sur les études et analyses mentionnées dans les chapitres précédents au sujet de l'expérience, de la mise en œuvre et des progrès de l'initiative PPTE ainsi que de l'importance du processus budgétaire national pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et compte tenu de la nécessité d'adopter une approche globale des problèmes rencontrés par les pays en développement dans les domaines de la dette extérieure et de l'ajustement structurel, l'expert indépendant formule les recommandations ci-après:**

**a) Les États devraient multiplier leurs engagements et accroître leur appui en faveur de l'initiative PPTE, pour faire en sorte qu'elle soit pleinement appliquée et que les ressources ainsi dégagées viennent s'ajouter à l'aide publique au développement;**

**b) Il conviendrait, tout en tenant compte du contexte et des priorités propres à chaque pays, de s'employer à affecter les ressources au titre de l'initiative PPTE selon un mode qui favorise un développement équilibré et, partant, la réalisation globale des droits de l'homme;**

**c) Il faudrait songer au rôle que les institutions nationales pour les droits de l'homme peuvent jouer dans le contrôle de l'exécution des dépenses publiques et de la mise en œuvre de l'initiative PPTE, des DSRP et des autres dispositifs pertinents, pour faire en sorte que ces initiatives contribuent à la jouissance de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels;**

**d) Les États devraient renforcer les capacités des organes législatifs chargés du contrôle et du suivi de l'exécution du budget et les sensibiliser aux droits de l'homme, en particulier aux droits économiques, sociaux et culturels;**

**e) Le FMI et la Banque mondiale devraient coopérer plus étroitement pour faire en sorte que les ressources additionnelles dégagées grâce à l'initiative PPTE, au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ainsi qu'à d'autres initiatives nouvelles soient absorbées par les pays bénéficiaires sans pour autant que soient compromis d'autres programmes en cours.**

36. **La Commission souhaitera peut-être encourager l'expert indépendant:**

a) **À étudier plus avant les liens réciproques avec le commerce et d'autres questions, notamment le VIH/sida, dans le cadre de l'examen de l'impact des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels;**

b) **À contribuer, le cas échéant, au processus de suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement, afin de mettre en évidence la question des 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;**

c) **À coopérer, conformément à son mandat, avec d'autres rapporteurs, représentants, experts, membres de groupes de travail de la Commission et de la Sous-Commission et les organes de surveillance des traités relatifs aux droits de l'homme, en vue d'un examen plus poussé des effets du fardeau de la dette extérieure et des politiques adoptées pour y faire face sur la capacité des gouvernements des pays en développement à adopter des politiques et des programmes propices à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, notamment du rôle que le processus budgétaire national peut jouer dans la réalisation progressive de ces droits.**

**Notes**

<sup>1</sup> International Monetary Fund and International Development Association, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation", 12 September 2003, pp. 8-9 (see [www.imf.org](http://www.imf.org)).

<sup>2</sup> Operations Evaluation Department (OED), World Bank, "Debt relief for the poorest: an OED review of the HIPC initiative", 31 May 2003.

<sup>3</sup> OED, op. cit., p. 48.

<sup>4</sup> A/55/1000, p. 21.

<sup>5</sup> See A/58/369, table 2, p. 5.

<sup>6</sup> International Monetary Fund and International Development Association, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation", 23 September 2002, appendix, table 4, p. 99 (see [www.imf.org](http://www.imf.org)).

<sup>7</sup> OED, op. cit., p. 34.

<sup>8</sup> United Nations Development Programme, *Making Global Trade Work for People*, 2003, pp. 116-117.

<sup>9</sup> IMF, "Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Issues and Options", 25 April 2003, p. 12.