



HCDH

LES DROITS DE L'HOMME **et** LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

CADRE CONCEPTUEL



NATIONS UNIES



HCDH

Les droits de l'homme et la lutte contre la pauvreté

Cadre conceptuel



Nations Unies
New York et Genève, 2004

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*

* *

La reproduction, en tout ou partie, de la teneur de la présente publication est autorisée. Toutefois, en pareil cas, il est demandé que mention soit faite de la source et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait soit communiqué au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Organisation des Nations Unies, 1211 Genève 10 (Suisse).

HR/PUB/04/1

PRÉFACE

Le respect des droits de l'homme peut paraître un idéal lointain si votre famille est en train de mourir de faim, si vous n'arrivez pas à vous protéger ou à la protéger de maladies faciles à prévenir, ou à garantir un minimum d'instruction à vos enfants. Et pourtant, c'est dans des conditions de crise ou d'extrême dénuement que les droits de l'homme acquièrent le plus d'importance.

Il a fallu attendre longtemps pour que l'on reconnaisse que les conditions de vie des pauvres constituent souvent une violation de leurs droits de l'homme et que la promotion de ces droits peut améliorer leur condition. La lutte contre la pauvreté fondée sur les droits de l'homme est désormais de mieux en mieux reconnue au niveau international et également mise en œuvre de façon progressive. Le texte qui suit vise à définir les principaux axes de cette stratégie. C'est un honneur pour moi de présenter cette stratégie aux lecteurs non spécialistes ainsi qu'à ceux qui peuvent s'en inspirer dans leur travail de lutte contre la pauvreté.

En quoi consiste une stratégie de lutte contre la pauvreté fondée sur les droits de l'homme ? C'est une stratégie qui introduit dans la lutte contre la pauvreté les notions de droits et d'obligations au lieu de celles d'assistance ou de charité. Elle nous oblige à regarder au-delà des statistiques nationales, à identifier les personnes les plus vulnérables et à concevoir des moyens de leur venir en aide.

Une approche fondée sur les droits de l'homme s'ancre dans la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les dispositions à caractère obligatoire des traités relatifs aux droits de l'homme. Elle renforce, de surcroît, le fondement moral du travail des économistes et autres décideurs en attirant leur attention sur les plus démunis et les exclus, en particulier ceux qui sont victimes de discrimination. Elle décrit, enfin, comment l'expression politique de tous et l'accès à l'information sont indissociables de la notion de développement. Une participation éclairée et significative au développement est une question de droit et non de privilège.

Le présent cadre conceptuel offre une vision claire d'une stratégie de lutte contre la pauvreté fondée sur les droits de l'homme, une vision qui englobe explicitement l'obligation de rendre des comptes et la participation des acteurs à leur propre développement.

Le défi à relever par nous tous consiste à s'assurer que cette vision soit communiquée aussi bien à ceux qui décident en matière de lois et politiques publiques qu'au niveau communautaire de base, où l'exclusion et la discrimination sont ressenties le plus concrètement. Pour ceux d'entre nous qui œuvrent au sein des Nations Unies, le défi est celui de la mise en œuvre, à replacer dans la perspective du programme de réforme 2002 du Secrétaire général, qui préconise la promotion des droits de l'homme au niveau des pays par le biais des équipes nationales des Nations Unies.

Mes remerciements vont aux professeurs Paul Hunt, Manfred Nowak et Siddiq Osmani pour leur excellent travail. Je partage leur espoir que les résultats concrets seront à la hauteur de leurs ambitions.



Bertrand Ramcharan
Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a.i.
Décembre 2003

Table des matières

INTRODUCTION	1
1. LE CONCEPT DE PAUVRETÉ SOUS L'ANGLE DES DROITS DE L'HOMME	5
La nécessité de définir un concept de pauvreté approprié	5
La pauvreté vue sous l'angle des capacités	6
Pauvreté et droits de l'homme	9
2. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ FONDÉES SUR LES DROITS DE L'HOMME	13
Autonomisation des pauvres	13
Reconnaissance explicite du cadre normatif national et international des droits de l'homme	14
Obligation de rendre des comptes	15
Non-discrimination et égalité	17
Participation	19
Autres droits de l'homme d'importance particulière pour les stratégies de lutte contre la pauvreté	21
Réalisation progressive, indicateurs et échéances	23
Obligations essentielles et seuil minimal international	27
Assistance et coopération internationales	28
Évolution du concept de pauvreté	32
CONCLUSION	35
ANNEXE	37
Projet de directives pour l'intégration des droits de l'homme dans les stratégies de lutte contre la pauvreté	37

INTRODUCTION

En 2001, la Présidente du Comité des droits économiques, sociaux et culturels a demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme d'élaborer un projet de directives pour l'intégration des droits de l'homme dans les stratégies de lutte contre la pauvreté¹. Dans une première étape, trois experts, les professeurs Paul Hunt, Manfred Nowak et Siddiq Osmani, ont élaboré un document de travail identifiant certains des principaux aspects théoriques et pratiques de cette intégration. La présente publication est une version révisée de ce document de travail.

Suite aux réformes entreprises par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en 1997, l'une des tâches principales confiées à l'Organisation, et en particulier au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, a été d'intégrer les droits de l'homme dans l'ensemble de ses activités, notamment dans l'objectif ultime du développement qu'est l'élimination de la pauvreté.

Au cours de ces dernières années, les normes internationales en matière de droits de l'homme ont acquis une légitimité mondiale considérable, et ce, pour trois raisons interdépendantes. Premièrement, il est unanimement reconnu que les droits de l'homme passent par le respect de « la dignité et la valeur de la personne humaine »², et cette reconnaissance leur confère un poids moral incontestable. Deuxièmement, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont reçu un appui massif dans toutes les régions du monde : tous les États ont réaffirmé les principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et quelque 150 États ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Convention relative aux droits de l'enfant a été ratifiée par l'ensemble de la communauté internationale (à l'exception de deux États). Troisièmement, tous les États ont ratifié au moins un traité relatif aux droits de l'homme ; par conséquent, ils sont tous tenus de respecter certaines obligations juridiques, contraignantes selon le droit des traités et qui concernent les droits de l'homme³.

¹ Voir annexe.

² Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

³ La légitimité mondiale des normes internationales relatives aux droits de l'homme a été réaffirmée dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés à l'unanimité par les représentants de 171 États participant à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (14-25 juin 1993).

L'une des caractéristiques de l'approche de la lutte contre la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme est qu'elle se réclame expressément des normes et valeurs énoncées dans le droit international relatif aux droits de l'homme. Ces normes et valeurs inspirent toutes les stratégies dans ce domaine, et toutes les institutions travaillent dans un cadre

« Ancré dans des valeurs morales universellement reconnues et assorti d'obligations juridiques, le droit international relatif aux droits de l'homme fournit un cadre normatif contraignant pour la formulation des politiques nationales et internationales, y compris les stratégies de lutte contre la pauvreté. »

normatif établi. Qu'elles soient explicites ou non, ces normes et valeurs façonnent les politiques et les institutions. L'approche fondée sur les droits de l'homme offre un cadre normatif explicite, celui des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Ancré dans des valeurs morales universellement reconnues et assorti d'obligations juridiques, le droit international relatif aux droits de l'homme fournit un ca-

dre normatif contraignant pour la formulation des politiques nationales et internationales, y compris les stratégies de lutte contre la pauvreté.

Bon nombre des stratégies existantes prennent déjà en compte les normes internationales relatives aux droits de l'homme⁴. L'importance accordée à la participation de la société civile reflète le droit qu'ont les individus de prendre part à la conduite des affaires publiques ainsi que les droits connexes (liberté d'association, de réunion et d'expression). La mise en place de mesures de protection sociale fait écho au droit à un niveau de vie décent, à l'alimentation, au logement, à la santé, à l'éducation et à la sécurité sociale. L'exigence de transparence dans les mécanismes budgétaires et autres procédures gouvernementales s'inscrit dans la logique du droit à l'information, tandis que la nécessité de stratégies « émanant des pays » renvoie au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

La convergence entre certains volets de nombreuses stratégies actuelles de lutte contre la pauvreté et ceux de défense des droits internationaux de l'homme suscite deux remarques. Tout d'abord, l'adoption d'une conception fondée sur les droits de l'homme ne constitue pas une rupture radicale. Ensuite, l'application réfléchie et cohérente de cette conception

⁴ Pour un aperçu complet du processus régissant les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, voir Fonds monétaire international et Association internationale de développement, documents de stratégie de réduction de la pauvreté – "Progress in Implementation", septembre 2003, 67 pages, disponible à l'adresse <http://poverty.worldbank.org/files/091503.pdf>.

renforce certains des éléments des stratégies de lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi le Comité des droits économiques, sociaux et culturels estime que « les politiques de lutte contre la pauvreté qui reposent sur les droits de l'homme internationalement reconnus ont plus de chances d'être efficaces, durables, intégratrices et équitables et de présenter un intérêt pour les personnes qui vivent dans la pauvreté »⁵.

Certains pensent que l'inclusion d'un trop grand nombre de questions dans les stratégies de lutte contre la pauvreté risque de surcharger le processus, de diluer les priorités et de nuire à l'efficacité de l'exercice. Cela peut poser un problème lorsqu'il n'existe pas de relation étroite entre une question donnée et la pauvreté. Mais ce n'est pas le cas dans le contexte des droits de l'homme et de la pauvreté en raison de la forte convergence entre les préoccupations des pauvres et les éléments essentiels des droits internationaux de l'homme. Ce point sera exploré de manière plus approfondie dans le chapitre 2. En effet, l'un des thèmes centraux du présent document est que la lutte contre la pauvreté et la défense des droits de l'homme ne sont pas deux projets distincts mais bien deux approches du même projet qui se renforcent mutuellement.

« [L]a lutte contre la pauvreté et la défense des droits de l'homme ne sont pas deux projets distincts mais bien deux approches du même projet qui se renforcent mutuellement. »

La pauvreté est une expérience spécifique, locale, qui s'inscrit dans un contexte. Ainsi qu'il est indiqué dans l'étude de la Banque mondiale publiée en trois volumes et intitulée *La parole est aux pauvres* ou « la pauvreté vue par ceux qui la vivent », « L'expérience de la pauvreté se fait au niveau local, dans un contexte spécifique, en un lieu déterminé, selon une interaction propre »⁶. Pour tenir compte de ce fait, le système de défense des droits internationaux de l'homme offre un cadre pour la mise en place de stratégies de lutte contre la pauvreté aux niveaux national et communautaire. L'application de ce cadre normatif permet de garantir que les éléments essentiels de ces stratégies, à savoir la responsabilisation, l'égalité et la non-discrimination, la participation et l'autonomisation,

⁵ Déclaration sur la pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adoptée le 4 mai 2001 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/2001/10), par. 13.

⁶ D. Narayan, avec la participation de R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher et S. Koch-Schulte, *Voices of the Poor (vol. 1) – Can Anyone Hear Us?*, New York, publié pour la Banque mondiale par Oxford University Press, 2000, p. 230.

reçoivent l'attention soutenue qu'ils méritent. Mais, dans la plupart des cas, les éléments du droit international relatif aux droits de l'homme ne fournissent pas – et ne peuvent pas fournir – de prescriptions détaillées pour guider l'action. En se basant sur le cadre normatif offert par le droit international relatif aux droits de l'homme, il faut concevoir des programmes détaillés de lutte contre la pauvreté mettant en jeu des processus participatifs aux niveaux national et local.

Après ces remarques liminaires, le chapitre 1 étudie la définition de la pauvreté et développe « l'approche de la pauvreté sous l'angle des capacités » introduite par Amartya Sen, suggérant qu'une telle approche comble le fossé théorique entre le discours sur la pauvreté et les droits de l'homme. Ayant établi ce terrain d'entente commun, le chapitre 2 énumère les caractéristiques principales des stratégies de lutte contre la pauvreté fondées sur les droits de l'homme, par exemple l'autonomisation et la participation, la reconnaissance du cadre normatif national et international des droits de l'homme, la responsabilisation, la non-discrimination et l'égalité, et la réalisation progressive de ces droits.

1. LE CONCEPT DE PAUVRETÉ SOUS L'ANGLE DES DROITS DE L'HOMME

La nécessité de définir un concept de pauvreté approprié

Avant d'intégrer les droits de l'homme dans les stratégies de lutte contre la pauvreté, il faut résoudre des questions théoriques fondamentales. Quelle définition de la pauvreté convient le mieux à une approche du problème sous l'angle des droits de l'homme ? On tend actuellement à penser que la pauvreté est un déni ou une non-réalisation des droits de l'homme. Cela signifie-t-il que la pauvreté équivaut à la non-réalisation des droits de l'homme en général ? En d'autres termes, la non-réalisation de droits de l'homme, quels qu'ils soient, est-elle constitutive de pauvreté ? Ou s'agit-il seulement de certains droits de l'homme ? Dans l'affirmative, comment déterminer ces droits ? Le discours sur l'élimination de la pauvreté peut-il être indifférent à la réalisation des autres droits ?

Pour répondre à ces questions, la solution la plus simple serait de définir la pauvreté comme la non-réalisation d'un droit humain quel qu'il soit. On éliminerait ainsi toute distinction conceptuelle entre pauvreté et non-réalisation des droits de l'homme. Cette solution ne saurait donc être retenue. On ne peut, en effet, traiter tous les cas de non-réalisation de droits de l'homme comme de la pauvreté, aussi douloureuses que soient les situations qu'elle engendre. Par exemple, si un tyran dénie à son rival politique le droit de s'exprimer, il ne le rend pas pour autant pauvre au sens où on l'entend ici. Il y a certes déni d'un droit, mais on ne peut pas vraiment parler de pauvreté. Et ce, parce que, dans la pratique, c'est-à-dire lorsque l'on formule des politiques, la pauvreté est perçue comme un problème social étroitement lié à l'absence de maîtrise des ressources économiques⁷.

Dans le langage courant, le mot « pauvre » a de nombreuses significations, qui parfois n'ont pas grand-chose à voir avec la privation. Par contre, la « pauvreté », lorsqu'elle est évoquée en tant que problème social, a un sens bien délimité et est indéniablement associée à une privation due à des difficultés économiques⁸.

⁷ C'est pourquoi Amartya Sen, qui a contribué plus que quiconque à l'élargissement du concept de pauvreté, souligne qu'« il existe des connotations évidentes qui limitent la nature du concept et nous ne sommes pas entièrement libres de définir la pauvreté comme il nous plaît » (A. Sen, *Inequality Re-examined*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, p. 107).

⁸ Les implications de cette association sont analysées plus loin de manière plus approfondie.

Ces considérations nous amènent à penser qu'il faut donner de la pauvreté une définition qui se rapporte à la non-réalisation des droits de l'homme sans pour autant la dissocier des contraintes économiques. L'approche de la pauvreté « sous l'angle des capacités » préconisée par Amartya Sen remplit cette condition. Cette approche a déjà considérablement élargi le concept de pauvreté puisqu'on est passé d'une acception étroite centrée sur le faible revenu à la compréhension des dimensions multiples du phénomène. La plupart des études actuelles sur la pauvreté, dans les milieux académiques ainsi que dans des organisations internationales comme la Banque mondiale et les institutions des Nations Unies, s'inspirent implicitement ou ouvertement de cette approche. En règle générale, ces études n'ont pas recours à la terminologie des droits, mais on constate néanmoins un glissement naturel de la terminologie des capacités vers celle des droits. La plupart des droits de l'homme concernent le droit de la personne humaine à certaines libertés fondamentales, dont la liberté de manger à sa faim, de se soigner et de s'instruire. L'approche sous l'angle des capacités préconise de juger l'efficacité des mesures sociales à l'aune de la promotion des libertés humaines. L'accent mis sur la liberté humaine est donc l'élément commun entre les deux approches. Considérer la pauvreté sous l'angle des capacités devrait en principe permettre une transition vers les droits de l'homme.

La pauvreté vue sous l'angle des capacités

Cette approche est fondée sur une définition spécifique de ce qu'est le bien-être de l'homme. En simplifiant, on peut définir le bien-être comme la qualité d'existence ou de vie d'une personne, et la vie elle-même comme un ensemble de « fonctions » interdépendantes – ce qu'une personne peut faire ou être. Le degré de bien-être dépend donc de l'accomplissement de ces « fonctions », c'est-à-dire du succès qu'a une personne à faire ou être qu'elle veut, selon ses propres valeurs (par exemple, dans quelle mesure elle peut se libérer de la faim ou participer à la vie communautaire).

Le concept de « capacités » se rapporte à la liberté ou la possibilité qu'a une personne d'atteindre le bien-être ainsi défini. Pour comprendre en quoi ce concept est utile pour analyser la pauvreté, on peut d'abord relever que ce qui caractérise une personne pauvre, ce sont ses possibilités très limitées d'atteindre le bien-être. La pauvreté peut donc être considérée comme un niveau réduit de possibilités ou « l'impossibilité d'atteindre un niveau minimal acceptable de capacités essentielles »⁹.

⁹ A. Sen, op. cit. (*supra* note 7), p. 109.

Il convient ici d'attirer l'attention sur deux propriétés de ce concept. Premièrement, tous les cas où une personne est dans l'impossibilité de développer ses capacités ne peuvent être assimilés à de la pauvreté. La pauvreté

« La pauvreté peut ... être considérée comme un niveau réduit de possibilités ou 'l'impossibilité d'atteindre un niveau minimal acceptable de capacités essentielles' . »

étant une forme extrême de privation, seules les capacités qui sont réputées essentielles selon un ordre de priorité donné doivent être prises en compte. Les ordres de priorité peuvent être différents selon les communautés, et les capacités jugées essentielles ne sont donc pas les mêmes partout. Il existe par conséquent une certaine relativité dans le concept de pauvreté. Toutefois, on observe qu'un certain nombre de capacités essentielles sont communes à la plupart des sociétés : capacité d'être suffisamment nourri et correctement vêtu, d'avoir un abri décent, de ne pas être atteint de maladies évitables, de prendre part à la vie de la communauté, de pouvoir se présenter en public sans avoir honte.

Deuxièmement, dès lors que la pauvreté est perçue comme l'impossibilité d'atteindre un ensemble de capacités essentielles, elle devient un concept à dimensions multiples. Elle ne peut donc plus être définie uniquement comme un manque de revenu suffisant, comme cela a été fait jusque-là. En fait, selon l'approche des capacités, un revenu insuffisant ne représente même pas une dimension de la pauvreté, puisque ce n'est pas une « capacité » et qu'il ne contribue donc pas en soi au bien-être, même s'il permet parfois la réalisation de certaines capacités.

Il faut néanmoins reconnaître que le concept de revenu – et plus généralement la maîtrise des ressources économiques – joue un rôle dans la définition de la pauvreté. Il n'ajoute pas une dimension à la pauvreté, mais il facilite la distinction entre pauvreté et niveau réduit de bien-être. Or, cette distinction est essentielle : si la pauvreté implique un niveau réduit de bien-être, ceci n'est pas dans tous les cas assimilable à de la pauvreté. Par exemple, l'impossibilité de vivre sainement correspond, certes, à un niveau réduit de bien-être, mais le cas particulier d'un malade atteint d'une maladie génétique pour laquelle il n'existe pas de remède ne peut pas en soi être considéré comme un cas de pauvreté¹⁰, contrairement à

¹⁰ La mauvaise santé découlant d'un dysfonctionnement génétique peut bien sûr conduire à la pauvreté, par exemple en empêchant la personne touchée d'entreprendre une activité productive; mais, dans ce cas, la mauvaise santé a été la cause de la pauvreté sans en constituer une dimension à part entière.

celui d'un malade dont la maladie est causée par l'impossibilité d'accéder à des soins de base. En général, si pauvreté il y a, c'est l'absence de maîtrise des ressources économiques qui a eu pour effet de mener à un niveau réduit de bien-être.

À ce stade, il y a lieu de préciser certains points pour parvenir à une meilleure compréhension du problème. Premièrement, même si le concept de pauvreté a une connotation économique indéniable, la notion pertinente ici n'est pas celle de faible revenu, mais plus généralement celle de *maîtrise imparfaite des ressources économiques*, dont l'une des causes possibles est un revenu personnel insuffisant. Parmi les autres causes, on peut citer la difficulté d'accéder aux biens et services publics ainsi qu'aux ressources détenues et gérées au niveau communautaire, l'inaccessibilité de ressources disponibles dans des réseaux d'entraide officiels ou non. Si une personne maîtrise imparfaitement l'une de ces ressources et se trouve de ce fait dans l'impossibilité de réaliser des capacités essentielles, elle peut être considérée comme pauvre.

Deuxièmement, même si on admet que la pauvreté a une connotation économique indiscutable, cela ne veut pas dire que des facteurs économiques sont forcément la cause de la pauvreté. Par exemple, lorsque la discrimination selon le sexe ou l'appartenance ethnique interdit à une personne l'accès aux services de soins, la maladie qui en résulte est clairement un cas de non-réalisation de capacités qui doit être assimilé à de la pauvreté en raison du rôle joué par le manque d'accès aux ressources. Mais la cause première de ce cas de pauvreté est à imputer aux pratiques socioculturelles, au contexte politique et au cadre juridique qui permettent de discriminer des individus ou des groupes; le manque d'accès aux ressources économiques n'a servi ici que d'intermédiaire. Cette cause intermédiaire de pauvreté n'en est pas moins cruciale, car, comme on l'a vu plus haut, elle permet de faire la distinction entre pauvreté et niveau réduit de bien-être.

Troisièmement, il faut souligner que même si le lien entre pauvreté et ressources économiques doit être maintenu, cela ne signifie pas que le concept de pauvreté fondé sur les capacités équivaut à un degré uniformément réduit de maîtrise de ces ressources. Les deux seraient équivalents si tous les individus avaient les mêmes possibilités de convertir les ressources en capacités, ce qui est loin d'être le cas. Par exemple, il se peut que des personnes ayant des caractéristiques biologiques différentes aient des besoins différents en matière de nourriture ou de soins pour atteindre le même degré de liberté de mener une vie saine, ou que des personnes vivant dans des environnements culturels différents aient des besoins vestimentaires différents pour être, selon eux, correctement vêtus. Autrement dit, le degré

de maîtrise des ressources qui pourrait convenir à une personne peut ne pas convenir à une autre. Ce serait donc une erreur de définir et mesurer la pauvreté en termes de degré uniformément réduit de maîtrise des ressources économiques, alors que la préoccupation principale concerne les capacités de la personne.

Pauvreté et droits de l'homme

Liberté : le dénominateur commun

L'approche sous l'angle des capacités définit la pauvreté comme la non-jouissance ou une jouissance insuffisante de certaines libertés fondamentales, telles que la liberté d'éviter la faim, la maladie, l'analphabétisme. La liberté est prise ici dans un sens large recouvrant à la fois les libertés positives et négatives. Ainsi, la liberté qu'a une personne de mener une vie saine dépend autant du fait qu'aucun obstacle n'entrave sa quête légitime de la santé (liberté négative) que du succès de la société à mettre en place l'environnement propre à favoriser la réalisation de cet objectif (liberté positive)¹¹.

« L'approche sous l'angle des capacités définit la pauvreté comme la non-jouissance ou une jouissance insuffisante de certaines libertés fondamentales, telles que la liberté d'éviter la faim, la maladie, l'analphabétisme. La liberté est prise ici dans un sens large recouvrant à la fois les libertés positives et négatives. »

Le concept de pauvreté est axé sur les libertés fondamentales, car il est reconnu que celles-ci sont essentielles pour garantir un minimum de dignité humaine. Mais la mise en relief de la dignité humaine sous-tend aussi l'approche de la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme, selon laquelle ces libertés sont un droit inaliénable. Si une personne ne bénéficie pas de ces libertés, c'est que, à l'évidence, ce droit lui a été dénié. Par conséquent, on peut définir, de façon équivalente, la pauvreté

« Le concept de pauvreté est axé sur les libertés fondamentales, car il est reconnu que celles-ci sont essentielles pour garantir un minimum de dignité humaine. Mais la mise en relief de la dignité humaine sous-tend aussi l'approche de la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme, selon laquelle ces libertés sont un droit inaliénable. »

¹¹ Pour davantage de détails sur le concept de liberté, voir, entre autres, Isaiah Berlin, *Four Essays on Liberty* (2^e éd.), Oxford, Oxford University Press, 1969, et Amartya Sen, *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf, 1999.

comme l'absence de ces libertés fondamentales sous l'angle des capacités, ou comme la non-réalisation du droit à ces libertés sous l'angle des droits de l'homme.

Cette équivalence conceptuelle entre le point de vue des capacités et celui des droits nous permet maintenant de répondre à la question posée au début du présent document : quels cas de non-réalisation des droits de l'homme peuvent être considérés comme des cas de pauvreté, sous l'angle des droits de l'homme ? Si l'on se fonde sur les caractéristiques de l'approche de la pauvreté sous l'angle des capacités évoquées précédemment, un cas de non-réalisation des droits de l'homme peut être considéré comme de la pauvreté à deux conditions :

- Les droits de l'homme en question correspondent aux capacités jugées essentielles dans une société donnée ;
- La maîtrise imparfaite des ressources économiques joue un rôle dans la relation de cause à effet aboutissant à la non-réalisation des droits de l'homme.

La pertinence de tous les droits de l'homme

Il peut sembler contraire au principe de l'indivisibilité des droits de considérer que la non-réalisation de certains droits de l'homme, et non d'autres, soit constitutive de pauvreté. Bien que selon ce principe, tous les droits de l'homme ont une égale importance, il n'y a là aucune incompatibilité à relever.

En effet, le principe de l'indivisibilité des droits de l'homme ne signifie pas que tous les phénomènes sociaux doivent être définis par rapport à l'ensemble des droits. Il ne signifie pas que la torture, les stéréotypes sexuels ou les jugements inéquitables, par exemple, doivent être définis par rapport à tous les droits énumérés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Au contraire, une définition de ces phénomènes sous l'angle des droits de l'homme ne concernerait qu'un ensemble restreint de ces droits. Mais une stratégie de lutte contre la torture, les stéréotypes sexuels ou les jugements inéquitables devra porter sur un ensemble de droits plus vaste que celui servant à la définition de ces phénomènes. Ainsi, une définition des jugements inéquitables sous l'angle des droits de l'homme devrait tenir compte de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais elle peut ne pas inclure les « conditions de travail justes et favorables » pour les juges visées à l'article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En revanche, une stratégie

pour résoudre le problème des jugements inéquitables doit se référer aux deux Pactes et tenir compte non seulement de principes comme la présomption d'innocence relevant de l'article 14, mais aussi des conditions d'emploi des juges relevant de l'article 7.

Le même argument peut être appliqué à la pauvreté. Le principe de l'indivisibilité des droits n'exige pas que la pauvreté soit définie par rapport à tous les droits de la Charte internationale des droits de l'homme, mais que ces droits soient intégrés dans la stratégie mise en place pour la combattre. L'approche adoptée dans le présent rapport est tout à fait conforme à ce principe. Si la pauvreté peut être définie par référence à un ensemble limité de droits de l'homme – qui varient selon les sociétés, bien que l'on constate que certains droits sont communs à toutes les sociétés –, une stratégie efficace de lutte contre ce fléau devra nécessairement porter sur un ensemble bien plus vaste de ces droits. En effet, les droits de l'homme peuvent être pertinents à plus d'un titre dans leur relation avec la pauvreté.

On peut distinguer trois types de pertinence des droits de l'homme : une pertinence intrinsèque, une pertinence instrumentale et une pertinence en rapport avec les restrictions qu'imposent ces droits.

Si la non-réalisation de certains droits de l'homme répond aux deux conditions évoquées ci-dessus (si ces droits correspondent aux capacités jugées essentielles et si leur non-réalisation porte la marque d'une maîtrise imparfaite des ressources économiques), on peut dire qu'elle présente une pertinence intrinsèque par rapport à la pauvreté. Mais, même en l'absence de pertinence intrinsèque, le droit en question peut se rapporter à la pauvreté pour les deux autres raisons.

La pertinence instrumentale désigne la particularité de certains droits de l'homme de favoriser la promotion de la lutte contre la pauvreté. On peut distinguer deux types de pertinence instrumentale : la pertinence de causalité et la pertinence d'évaluation.

La *pertinence de causalité* de certains droits de l'homme est illustrée dans l'exemple bien connu donné par Amartya Sen dans ses travaux d'avant-garde sur les famines. Elle attire l'attention sur une constatation : les famines ne se produisent jamais dans une démocratie établie assurant un degré raisonnable de liberté civile et politique, surtout lorsque les médias sont relativement libres et donc en mesure de critiquer ouvertement le pouvoir. Cela tient au fait que des politiciens démocratiquement élus ne peuvent se permettre d'ignorer le tollé que ne manqueraient pas de soulever des médias libres en cas de famine, le gouvernement se trouvant dès lors dans l'obligation de prendre des mesures avant qu'une famine annoncée ne se

produise. Les droits civils et politiques ont donc pour effet d'empêcher les manifestations extrêmes de la pauvreté que provoquerait une famine. Bien entendu, une telle relation de cause à effet, ou pertinence de causalité, peut exister en cas de pauvreté moins extrême mais qui perdure.

La *pertinence d'évaluation* découle du fait que l'analyse de la pauvreté nécessite une évaluation portant sur de multiples aspects sociaux. Prenons l'exemple de l'argument précédemment avancé selon lequel la caractérisation de la pauvreté exige que l'on détermine au préalable les capacités qui sont considérées comme essentielles. Pour être défendable du point de vue éthique, cette analyse doit être le résultat d'un processus de consultation populaire à laquelle participent des gens de tous états et conditions. Mais une telle participation n'est possible que si un large éventail de droits de l'homme sont respectés, y compris les droits civils et politiques. Il en ressort que la réalisation de ces droits est un préalable essentiel à toute évaluation de la pauvreté qui soit défendable du point de vue éthique. En tant que tels, ces droits présentent une pertinence d'évaluation par rapport à la pauvreté, même s'ils n'entrent pas dans sa définition.

Enfin, les droits de l'homme peuvent présenter une pertinence par rapport à la pauvreté, même s'ils ne font pas partie de sa définition, car

«[Les droits de l'homme] imposent une restriction aux types d'efforts permis dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.»

ils imposent une restriction aux types d'efforts permis dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Par exemple, s'il est légitime pour un pays surpeuplé mais riche en ressources de vouloir adopter des mesures de

contrôle de la natalité dans sa lutte contre la pauvreté, on ne tolérerait guère qu'il prenne des initiatives draconiennes telles que la stérilisation forcée qui viole l'intégrité physique et la vie privée des gens. L'argument général est que les droits de l'homme dont la non-réalisation n'est pas en soi un facteur de pauvreté, et dont la promotion n'est peut-être pas déterminante dans la lutte contre celle-ci, peuvent quand même influencer la nature et le contenu d'une stratégie de lutte contre la pauvreté en interdisant certains types d'actions.

En conclusion, bien qu'une partie seulement des droits de l'homme entre dans la définition de la pauvreté, un ensemble bien plus vaste de droits doit impérativement être pris en compte dans tout discours sur la pauvreté et dans toute formulation de stratégie visant à la combattre. C'est ce postulat fondamental qui servira dans le chapitre suivant à dégager les principales caractéristiques d'une approche de la lutte contre la pauvreté fondée sur les droits.

2. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ FONDÉES SUR LES DROITS DE L'HOMME

Selon le *Rapport mondial sur le développement humain 2000* du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « le développement humain et les droits de l'homme ont des motivations et des préoccupations assez proches pour être compatibles et harmonieux, et ils sont suffisamment différents dans leur stratégie et leur conception pour pouvoir se compléter de manière fructueuse »¹². Bien qu'il existe un large consensus concernant la complémentarité entre les droits de l'homme et la pauvreté, les conséquences d'une telle reconnaissance sont moins bien comprises. Le régime des droits de l'homme apporte-t-il un élément nouveau aux efforts visant à réaliser l'objectif prioritaire que représente la lutte contre la pauvreté ? Et quelle est la contribution des droits de l'homme à l'initiative mondiale visant à vaincre le fléau de la pauvreté ?

Les paragraphes suivants traitent des principales caractéristiques d'une approche de la lutte contre la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme¹³ ; elles sont identifiées séparément, mais elles n'en sont pas moins étroitement interdépendantes.

Autonomisation des pauvres

Une approche de la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme traite essentiellement de l'autonomisation des pauvres. L'un des thèmes le plus saillant et récurrent de la série *La parole est aux pauvres* est l'impuissance des démunis¹⁴. Par exemple, le second volume, *Il faut que cela change*, est centré sur l'examen des « dix dimensions interdépendantes de l'impuissance et du mal-être qui découlent des expériences vécues par les pauvres »¹⁵. De manière pertinente, il est dit dans cet ouvrage que « Le défi pour les professionnels du développement et pour les politiques et pratiques à suivre en la matière

¹² PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2000*, p. 19.

¹³ Voir aussi PNUD, *Poverty Reduction and Human Rights. A Practice Note*, juin 2003, p. 4 et 5.

¹⁴ Dans ce chapitre, nous nous inspirons largement de *La parole est aux pauvres* car il s'agit d'une étude contemporaine complète de la nature multidimensionnelle de la pauvreté. Il existe d'autres études sur ce sujet qui viennent appuyer cette analyse : voir, par exemple, PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1997* et *Vaincre la pauvreté humaine : rapport du PNUD sur la pauvreté 1998 et 2000*.

¹⁵ D. Narayan et al., *Voices of the Poor (vol. 2) – Crying out for Change*, New York, publié pour la Banque mondiale par Oxford University Press, 2000, p. 2.

consiste à trouver le moyen de démêler l'écheveau d'impuissances et d'améliorer les aptitudes des hommes et des femmes pauvres de sorte qu'ils puissent mieux contrôler leurs vies»¹⁶. Le troisième volume, *From many Lands*, pose en conclusion une question importante : «Comment les sociétés peuvent-elles se transformer pour que les pauvres se sentent habilités à se créer des vies de dignité, de sécurité et de bien-être ?»¹⁷. Une contribution majeure à l'approche de la lutte contre la pauvreté sous l'angle des

« Une contribution majeure à l'approche de la lutte contre la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme est l'autonomisation des pauvres, c'est-à-dire le fait d'accroître leur liberté de choix et d'action afin qu'ils puissent structurer leur propre vie. ... [L]es droits de l'homme responsabilisent les individus et les communautés en leur donnant des droits qui engendrent des obligations juridiques pour les autres. »

droits de l'homme est l'autonomisation des pauvres, c'est-à-dire le fait d'accroître leur liberté de choix et d'action afin qu'ils puissent structurer leur propre vie.

Si le trait commun des cas de pauvreté est l'impuissance, on peut également dire que les droits de l'homme responsabilisent les individus et les communautés en leur donnant des droits qui engendrent des obligations juridiques pour les autres. Dans la mesure où les pauvres peuvent

accéder aux droits de l'homme et en être bénéficiaires, ces droits contribuent à équilibrer la répartition et l'exercice du pouvoir au sein des sociétés et entre elles. En bref, les droits de l'homme peuvent atténuer l'impuissance des pauvres. Les droits de l'homme offrent un moyen de «démêler l'écheveau d'impuissances et d'améliorer les aptitudes des hommes et des femmes pauvres de sorte qu'ils puissent mieux contrôler leurs vies»¹⁸.

Reconnaissance explicite du cadre normatif national et international des droits de l'homme

Appréhender la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme suppose la reconnaissance explicite du cadre normatif national et international de ces

¹⁶ Ibid., p. 235. Voir aussi *Empowerment and poverty reduction. A sourcebook*, sous la direction de D. Narayan, Banque mondiale, 2002. Cet ouvrage donne la définition suivante de l'autonomisation : «L'autonomisation est l'augmentation des ressources et des possibilités des pauvres afin de leur conférer, vis-à-vis des institutions qui affectent leurs vies, un pouvoir de participation, de négociation, d'influence, de contrôle et de responsabilisation» (p. xviii).

¹⁷ D. Narayan et al., *Voices of the Poor (vol. 3) – From many Lands*, New York, publié pour la Banque mondiale par Oxford University Press, 2002, p. 493.

¹⁸ Voir *supra* note 16.

droits. On portera une attention particulière aux traités qu'un État donné a ratifiés, et ce, pour deux raisons: d'une part, la ratification d'un traité représente «l'appropriation par le pays» des dispositions pertinentes et, d'autre part, un traité ratifié engendre des obligations juridiques pour tous les secteurs du gouvernement. Il ne faut pas oublier non plus les engagements pris lors de récentes conférences mondiales traitant des droits de l'homme, par exemple la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale de 1996 et le Cadre d'action de Dakar adopté en 2000 au Forum mondial sur l'éducation, ainsi que les objectifs de développement exposés dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies en 2000.

Une référence explicite aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme qu'un État a ratifiés sert à rappeler à toutes les parties que, dans tout rapport avec un gouvernement quel qu'il soit, elles sont tenues, au minimum, d'éviter de recourir à des politiques et des pratiques qui pourraient rendre plus difficile à ce gouvernement de se conformer aux obligations contractées envers les individus et les groupes relevant de sa juridiction. En outre, toutes les parties doivent pleinement s'efforcer d'aider un gouvernement à respecter ses obligations en matière de droits de l'homme.

Obligation de rendre des comptes

On s'accorde de plus en plus à considérer que l'obligation de rendre des comptes joue un rôle central dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et de développement et qu'il est nécessaire d'élargir la portée de cette responsabilisation¹⁹. Évoquant les stratégies pour la réduction de la pauvreté, James Wolfensohn a récemment déclaré: «Nous devons maintenant élargir davantage cette approche en appliquant les notions d'évaluation des résultats et d'obligation de rendre des comptes à l'action des gouvernements, des institutions internationales et bilatérales, de la société civile et du secteur privé. De cette manière, nous serons en mesure de mesurer les progrès accomplis à mesure que nous avançons»²⁰. Lui emboitant le pas, Mark Malloch Brown a écrit que «L'obligation de rendre compte de l'emploi des fonds et les obligations à l'égard des besoins des populations font aussi partie intégrante d'une gouvernance favorable aux pauvres»²¹. Mary Robinson a également souligné que, «en matière de développement, la caractéristique intrinsèque des droits de l'homme est l'obligation de rendre

¹⁹ *Capacity For Development. New Solutions to Old Problems*, textes réunis par S. Fukuda-Parr, C. Lopez et K. Malik, Earthscan Publications et PNUD, 2002, p. 17.

²⁰ "The challenges of globalization: the role of the World Bank", allocution de James Wolfensohn, 2 avril 2001.

²¹ PNUD, *Vaincre la pauvreté humaine : rapport du PNUD sur la pauvreté 2000*, p. 5.

des comptes» et que «tous les acteurs du processus de développement – aux plans local, national, régional et international – doivent accepter un plus grand contrôle de l'exercice de la responsabilité»²².

Comme déjà indiqué, le cadre normatif international renforce le contrôle des pauvres sur leur destinée en leur accordant des droits et en imposant des obligations juridiques aux autres. Fondamentalement, les droits

«Fondamentalement, les droits et les obligations ne peuvent se concevoir sans responsabilité: à défaut d'un système de contrôle de l'exercice de la responsabilité, ils risquent de rester lettre morte.»

et les obligations ne peuvent se concevoir sans responsabilité: à défaut d'un système de contrôle de l'exercice de la responsabilité, ils risquent de rester lettre morte. C'est pourquoi l'approche de la lutte contre la pauvreté sous

l'angle des droits de l'homme met l'accent sur les obligations et exige que tous les «détenteurs d'obligations», notamment les États et les organisations intergouvernementales, soient tenus de rendre compte de leurs actions en matière de droits internationaux de l'homme.

S'il revient aux détenteurs d'obligations de déterminer eux-mêmes les mécanismes spécifiques leur permettant de rendre compte de leurs actions, il n'en reste pas moins que tous les mécanismes doivent être accessibles, transparents et efficaces.

Il existe une différence importante entre les mécanismes judiciaires et non judiciaires de contrôle de l'exercice de la responsabilité. Dans le contexte des stratégies de lutte contre la pauvreté, la réglementation internationale relative aux droits de l'homme impose l'existence de mécanismes efficaces de contrôle de l'exercice de la responsabilité, non des mécanismes judiciaires de contrôle. En d'autres termes, bien qu'il soit juridiquement obligatoire de mettre en place des mécanismes de contrôle, ceux-ci ne supposent pas nécessairement l'implication de l'appareil judiciaire. Par exemple, le Comité d'inspection de la Banque mondiale constitue bien un tel mécanisme, mais il n'est pas judiciaire.

On peut distinguer quatre catégories de mécanisme de contrôle de l'exercice de la responsabilité: judiciaire (par exemple l'examen judiciaire des actes commis ou omis), quasi judiciaire (par exemple institutions de médiation ou organes d'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme), administrative (par exemple réalisation, publication et

²² "Bridging the gap between human rights and development: from normative principles to operational relevance", conférence donnée à la Banque mondiale par la Haut-Commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme le 3 décembre 2001 (voir www.ohchr.org).

examen d'une évaluation des impacts sur les droits de l'homme) et politique (par exemple le processus parlementaire).

Un Etat peut prévoir toute une gamme de mécanismes de contrôle de l'exercice de la responsabilité relatifs aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Tout comme les mécanismes varient d'un Etat à l'autre, le mélange de mécanismes peut aussi différer selon les cas. Dans la plupart des Etats, cependant, on trouvera des exemples de chacune des catégories de mécanisme mentionnées ci-dessus. Par exemple, des élections libres et régulières représentent une forme essentielle mais insuffisante de contrôle de l'exercice de la responsabilité.

En conclusion, concernant le contrôle de l'exercice de la responsabilité et les stratégies de lutte contre la pauvreté, trois questions se posent. Premièrement, en relation avec un détenteur d'obligations donné, existe-t-il des mécanismes accessibles, transparents et efficaces de contrôle de l'exercice de la responsabilité? Deuxièmement, la législation d'ensemble comporte-t-elle de tels mécanismes? Troisièmement, ces mécanismes sont-ils accessibles aux pauvres?

Non-discrimination et égalité

Nul ne peut nier que les pauvres sont fréquemment victimes d'exclusion sociale, d'isolement, d'aliénation, de discrimination et d'inégalité²³. Ce sentiment d'être mal considéré provient souvent d'une combinaison de dénuement économique et de facteurs socioculturels, tels que l'origine ethnique, la couleur de la peau, la religion, la hiérarchie sociale et le sexe. La pauvreté n'est pas seulement le résultat d'un manque de ressources; elle peut aussi être due à la difficulté d'accès aux ressources, à l'information, aux opportunités, au pouvoir et à la mobilité. Comme l'observe le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, «Il arrive que des personnes soient touchées par la pauvreté parce qu'elles n'ont pas accès aux ressources existantes à cause de ce qu'elles sont, de ce qu'elles croient ou de l'endroit où elles vivent. La discrimination peut être cause de pauvreté, de même que la pauvreté peut être cause de discrimination»²⁴.

Les principes couplés de la non-discrimination et de l'égalité comptent parmi les plus fondamentaux du droit international relatif aux droits de l'homme. Ils sont mentionnés et analysés dans de nombreux instruments

²³ Voir, par exemple, D. Narayan et al., *Voices of the Poor (vol. 2) – Crying out for Change* (*supra* note 15), chap. 7.

²⁴ Op. cit. (*supra* note 5), annexe VII, par. 11.

internationaux, dont la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Reconnaissant l'importance fondamentale de ces principes couplés, la communauté internationale a créé deux organes aux fins de l'application de traités – conformément à la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale et à la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes – qui se consacrent exclusivement à la promotion et à la protection des principes d'égalité et de non-discrimination. Toutefois, ces principes font aussi partie intégrante des travaux d'autres organes des Nations Unies créés aux fins de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme.

En bref, le cadre normatif international des droits de l'homme accorde une attention particulière aux individus et aux groupes vulnérables, marginaux, défavorisés ou exclus de la société. Par conséquent, l'intégration des droits de l'homme dans les stratégies de lutte contre la pauvreté permet de garantir que les mesures prises tiennent compte comme il convient :

a) des secteurs (comme la santé) et des sous-secteurs (comme les soins de santé primaires) qui relèvent surtout des politiques mises en œuvre en faveur des pauvres, et b) de la situation particulière des individus et des groupes vulnérables, marginaux, défavorisés ou exclus de la société.

« [L]e système international des droits de l'homme a acquis une expérience considérable concernant les mesures gouvernementales qui ont un impact sur la discrimination et l'inégalité. Cette expérience confirme les multiples formes que peuvent prendre la discrimination et l'inégalité. Elles peuvent résulter d'inégalités explicitement inscrites dans la loi en ce qui concerne les statuts et les droits, de politiques qui ignorent les besoins de certaines catégories de personnes, ou de valeurs sociales qui déterminent les relations dans les foyers et les communautés. L'expérience en matière de droits de l'homme confirme aussi qu'il convient de regarder les résultats et non les intentions. »

En raison de l'accent particulier mis sur ces questions pendant de nombreuses années, et aussi de la prise en compte systématique de centaines de rapports présentés par les États sur les lois et pratiques suivies dans ce domaine, le système international des droits de l'homme a acquis une expérience considérable concernant les mesures

gouvernementales qui ont un impact sur la discrimination et l'inégalité. Cette expérience confirme les multiples formes que peuvent prendre la discrimination et l'inégalité²⁵. Elles peuvent résulter d'inégalités explicitement inscrites dans la loi en ce qui concerne les statuts et les droits, de politiques qui ignorent les besoins de certaines catégories de personnes, ou de valeurs sociales qui déterminent les relations dans les foyers et les communautés. L'expérience en matière de droits de l'homme confirme aussi qu'il convient de regarder les résultats et non les intentions. Par exemple, si l'effet d'un régime politique est l'appauvrissement disproportionné des femmes, des peuples autochtones ou de tout autre groupe protégé en vertu de l'un des motifs de discrimination interdits au plan international, il y a présomption de discrimination, même si les responsables politiques n'avaient aucune intention de discrimination envers le groupe en question.

En conclusion, l'intégration des droits de l'homme dans les stratégies de lutte contre la pauvreté permet de garantir que les individus et les groupes vulnérables sont traités de manière non discriminatoire. L'expérience en matière de droits de l'homme fournit aussi de nombreux éléments d'information précieux concernant l'efficacité des lois, politiques et pratiques contre la discrimination.

Participation

Une approche participative de la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme suppose également une participation active et éclairée des pauvres à la formulation, à l'application et au suivi des stratégies de lutte contre la pauvreté. Le droit à la participation est d'une importance déterminante et complexe, et il est indissociablement lié aux principes démocratiques fondamentaux.

Le cadre normatif international des droits de l'homme comprend le droit de prendre part à la direction des affaires publiques²⁶. Bien que des élections libres et régulières représentent une composante cruciale du droit à la participation, elles ne suffisent pas à garantir à ceux vivant dans la pauvreté le droit de prendre part aux décisions importantes qui affectent leurs vies. Les mécanismes spécifiques et les dispositifs circonstanciés permettant

²⁵ Les études menées par les donateurs tendent à étayer l'expérience et les idées du système des droits de l'homme des Nations Unies : pour ne donner qu'un exemple, voir *Realising Human Rights for Poor People*, United Kingdom Department for International Development, 2000, disponible à l'adresse www.dfid.gov.uk/Pubs/files/tsp_human.pdf.

²⁶ Voir, par exemple, l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 13 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

de jouir du droit à la participation varient considérablement selon le contexte : il n'y a pas de solution unique. Il faut reconnaître que certaines élites traditionnelles risquent d'entraver la participation active et éclairée des pauvres au processus de prise de décision. Cette sorte de participation des pauvres ne peut pas être mise en place trop rapidement, et elle prendra inévitablement du temps.

L'étude *La parole est aux pauvres* souligne l'importance que revêt pour les pauvres le droit à la participation. Comme il est indiqué dans *Il faut que cela change*, « Les pauvres veulent désespérément faire entendre leur voix,

prendre des décisions et ne pas toujours recevoir leur droit lorsque octroyé d'en haut »²⁷. « Le droit à la participation doit, en conclusion, être énoncé dans la loi »²⁸.

« La jouissance du droit à la participation est fortement dépendante de la jouissance d'autres droits de l'homme. Ainsi, si l'on veut que les pauvres participent réellement aux stratégies de lutte contre la pauvreté, ils doivent être libres de s'organiser sans restriction (droit d'association), de se réunir sans entrave (liberté de réunion) et de dire ce qu'ils veulent sans faire l'objet de manœuvres d'intimidation (liberté d'expression); ils doivent connaître les faits pertinents (droit à l'information) et jouir d'un minimum de sécurité économique et de bien-être (droit à un niveau de vie décent et droits connexes). »

La jouissance du droit à la participation est fortement dépendante de la jouissance d'autres droits de l'homme. Ainsi, si l'on veut que les pauvres participent réellement aux stratégies de lutte contre la pauvreté, ils doivent être libres de s'organiser sans restriction (droit d'association), de se réunir sans entrave (liberté de réunion) et de dire ce qu'ils veulent sans faire l'objet de manœuvres d'intimidation (liberté d'expression); ils doivent connaître les faits pertinents (droit à l'information) et jouir d'un

minimum de sécurité économique et de bien-être (droit à un niveau de vie décent et droits connexes). Par conséquent, en l'absence de dispositions leur garantissant en même temps la jouissance de ces autres droits, les pauvres ne peuvent avoir une participation active et éclairée à la formulation, à l'application et au suivi des stratégies de lutte contre la pauvreté²⁹.

²⁷ D. Narayan et al., *Voices of the Poor (vol. 2) – Crying out for Change* (*supra* note 15), p. 281.

²⁸ *Ibid.*, p. 282.

²⁹ Cette analyse rejoint celle de *Crying out for Change*, où il est dit que le droit à la participation « doit inclure des règles relatives à l'accès public à l'information, à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de la presse [et] à la liberté de constituer des organisations » (*ibid.*).

Autres droits de l'homme d'importance particulière pour les stratégies de lutte contre la pauvreté

Comme indiqué au chapitre 1, si la définition de la pauvreté n'englobe pas nécessairement tous les droits de l'homme, les stratégies de lutte contre la pauvreté portent, elles, sur un ensemble plus vaste de droits.

Ainsi qu'il est dit dans sa préface, *Il faut que cela change* « est basé sur les réalités vécues par les populations pauvres »³⁰. Dans les paragraphes qui suivent, nous recensons quelques-unes des préoccupations prioritaires des pauvres et nous évoquons certains des droits internationaux de l'homme qui correspondent étroitement à ces préoccupations. Incontestablement, cette correspondance confirme que l'attention portée aux droits internationaux de l'homme permettra de garantir plus facilement que les préoccupations prioritaires – ou les réalités – des populations pauvres deviendront et resteront celles des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Un fait établi et confirmé par de nombreuses études sur la pauvreté est que parmi les réalités des populations pauvres figurent des moyens de subsistance précaires et inadéquats, une faim débilissante, des logements insalubres ou inexistants, des environnements dangereux, des soins médicaux trop chers et une éducation inaccessible. Comme le fait remarquer le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Les droits au travail, à un niveau de vie suffisant, au logement, à l'alimentation, à la santé et à l'éducation, qui sont au cœur du Pacte, ont un rapport direct et immédiat avec l'élimination de la pauvreté »³¹.

C'est un fait moins souvent reconnu que les pauvres souffrent aussi d'un manque d'information. « Les personnes pauvres mentionnent sans cesse leur isolement par rapport à l'information: l'information relative aux programmes d'aide, à leurs droits, aux contacts pour trouver du travail, aux plans gouvernementaux affectant directement leurs vies (par exemple, les projets de déplacement d'une population proche d'un barrage), aux prix, aux ONG, aux activités du gouvernement du village ou du gouvernement local »³². C'est pourquoi le droit des pauvres à l'information doit être une composante essentielle de toute stratégie de réduction de la pauvreté.

Les études sur la pauvreté montrent également que « s'organiser au niveau local est crucial pour les pauvres s'ils veulent influencer sur la prise de décision

³⁰ Ibid., p. 1.

³¹ Op. cit. (*supra* note 5), annexe VII, par. 1.

³² D. Narayan et al., *Voices of the Poor (vol. 2) – Crying out for Change* (*supra* note 15), p. 274.

aux niveaux local, national ou mondial»³³. Aussi le droit d'association des pauvres est-il un élément essentiel dans la lutte contre la pauvreté.

Selon *Il faut que cela change*, «L'une des révélations les plus marquantes de l'étude est la mesure dans laquelle les systèmes de police et de justice officielle prennent le parti des riches et aggravent l'insécurité, la peur et la pauvreté des pauvres. Surtout dans les zones urbaines, les pauvres perçoivent la police non comme garante de la justice, de la paix et de l'équité, mais comme une source de menace et d'insécurité. Les femmes disent se sentir vulnérables aux violences sexuelles du fait de la police et les jeunes hommes déclarent qu'ils sont battus sans raison par celle-ci»³⁴.

On pourrait donner d'autres exemples, mais ces brèves illustrations suffisent à démontrer l'étroite relation qui existe entre les «réalités des pauvres» et le cadre normatif international des droits de l'homme. L'attention portée aux droits de l'homme permet certes de garantir plus facilement que les préoccupations prioritaires des populations pauvres deviendront et resteront celles des stratégies de lutte contre la pauvreté, mais l'intégration de ces droits dans ces stratégies met en lumière les notions et les méthodes identifiées dans le présent rapport, à savoir la nécessité de veiller au respect des critères suivants :

- des normes spécifiques et des principes bien définis ;
- des mécanismes accessibles pour le contrôle de l'exercice de la responsabilité ;
- la participation éclairée et active des pauvres ;
- le bien-être des groupes particulièrement vulnérables ;
- l'identification d'objectifs immédiats, à moyen terme et à long terme ; et
- des méthodes de contrôle efficaces, c'est-à-dire des indicateurs et des échéances.

Dans ce contexte, il convient de souligner que l'architecture et le contenu des droits internationaux de l'homme sont devenus plus clairs au cours des dernières années. La communauté internationale a aujourd'hui une compréhension plus détaillée des normes relatives à certains de ces droits. Bien entendu, certains droits sont mieux compris que d'autres. Par exemple, la portée du droit à l'éducation est plus évidente que celle du droit à la sécurité sociale. Notre intention n'est pas de procéder dans le présent document

³³ Ibid., p. 281.

³⁴ Ibid., p. 163. Cela pose un certain nombre de questions ayant rapport aux droits de l'homme, tels que le droit d'accès égal à la justice, le droit à la vie privée et le droit à la sécurité personnelle.

à une analyse détaillée de la jurisprudence de droits de l'homme spécifiques. Il faut cependant comprendre que les divers droits de l'homme qui relèvent des préoccupations prioritaires et des «réalités des pauvres» sont maintenant suffisamment bien compris du point de vue normatif pour qu'ils puissent servir à éclairer, renforcer et améliorer les stratégies de lutte contre la pauvreté.

« [L'] architecture et le contenu des droits internationaux de l'homme sont devenus plus clairs au cours des dernières années [L]es divers droits de l'homme qui relèvent des préoccupations prioritaires et des 'réalités des pauvres' sont maintenant suffisamment bien compris du point de vue normatif pour qu'ils puissent servir à éclairer, renforcer et améliorer les stratégies de lutte contre la pauvreté. »

Réalisation progressive, indicateurs et échéances

Si l'approche fondée sur les droits de l'homme impose l'obligation d'agir pour lutter contre la pauvreté, elle n'exige pas pour autant la réalisation immédiate de tous les droits de l'homme – ce qui serait irréaliste. La Charte internationale des droits de l'homme reconnaît que nombres de ces droits se réaliseront progressivement et qu'ils sont dépendants des ressources disponibles. Ainsi, les obligations précises découlant de certains droits varient dans le temps pour un État (réalisation progressive) et d'un État à l'autre (en fonction des ressources disponibles).

« La Charte internationale des droits de l'homme reconnaît que nombres de ces droits se réaliseront progressivement et qu'ils sont dépendants des ressources disponibles. »

La notion de réalisation progressive a deux conséquences stratégiques. Tout d'abord, elle permet d'introduire une dimension temporelle dans la stratégie pour la réalisation des droits fondamentaux en reconnaissant que l'exercice complet des droits peut devoir se faire progressivement et prendre un certain temps. Ensuite, elle permet de fixer des priorités en choisissant parmi les différents droits, et ce, à tout moment, car les limites de ressources font qu'il ne sera sans doute pas possible de mettre au point une stratégie visant à exercer simultanément tous les droits avec la même énergie.

La prise en compte du facteur temps et la nécessité d'établir des priorités caractérisent toute élaboration de politiques. Mais ce qui distingue l'approche fondée sur les droits de l'homme, c'est qu'elle impose certaines conditions à ces caractéristiques, de sorte que les efforts tendant à garantir l'exercice des droits fondamentaux ne se ramènent pas à une simple

« La notion de réalisation progressive a deux conséquences stratégiques. Tout d'abord, elle permet d'introduire une dimension temporelle dans la stratégie pour la réalisation des droits fondamentaux en reconnaissant que l'exercice complet des droits peut devoir se faire progressivement et prendre un certain temps. Ensuite, elle permet de fixer des priorités en choisissant parmi les différents droits, et ce, à tout moment, car les limites de ressources font qu'il ne sera sans doute pas possible de mettre au point une stratégie visant à exercer simultanément tous les droits avec la même énergie. La prise en compte du facteur temps et la nécessité d'établir des priorités caractérisent toute élaboration de politiques. Mais ce qui distingue l'approche fondée sur les droits de l'homme, c'est qu'elle impose certaines conditions à ces caractéristiques, de sorte que les efforts tendant à garantir l'exercice des droits fondamentaux ne se ramènent pas à une simple rhétorique au nom de la réalisation progressive. »

rhétorique au nom de la réalisation progressive. La reconnaissance d'une dimension temporelle s'accompagne de certaines conditions car il faut éviter que l'État ne s'en serve comme prétexte pour s'autoriser à remettre à plus tard son action ou à relâcher ses efforts. En particulier, l'État est tenu de faire ce qui est exposé ci-après.

Premièrement, l'État doit reconnaître que, s'il est animé d'une volonté réelle de lutter contre la pauvreté, il sera possible de progresser rapidement vers la réalisation de nombreux droits fondamentaux même avec des ressources limitées. Ce sera le cas des obligations de « respect » pour la plupart des droits, obligations qui requièrent une volonté politique bien plus que des ressources financières³⁵. Même pour les obligations de « protection » et d'« exercice », qui effectivement seraient davantage subordonnées aux ressources³⁶,

il est possible de progresser rapidement en utilisant plus efficacement les ressources, par exemple en révisant à la baisse les dépenses consacrées aux activités improductives et en réduisant les dépenses consacrées aux activités qui profitent de façon disproportionnée aux riches.

Deuxièmement, dans la mesure où la réalisation des droits fondamentaux peut être déterminée par une augmentation progressive des ressources disponibles, l'État doit commencer immédiatement à prendre des mesures pour assurer l'exercice des droits aussi rapidement que possible, en élaborant et mettant en œuvre un plan d'action assorti d'échéances. Ce

³⁵ Pour une explication des notions de « respect, de protection et d'exercice », voir infra note 47 ainsi que le texte qui l'accompagne.

³⁶ Ibid.

plan doit énoncer le moment où l'État espère parvenir à assurer l'exercice des droits et de quelle manière.

Troisièmement, le plan doit prévoir des objectifs intermédiaires – de préférence annuels. Comme la réalisation des droits fondamentaux peut prendre un temps considérable, et même dépasser de loin le mandat du gouvernement en place, c'est au regard de ces objectifs intermédiaires plutôt qu'au regard de l'objectif final (la réalisation complète) que l'État doit être rendu responsable.

Quatrièmement, avant d'arrêter des objectifs, l'État devra impérativement identifier certains indicateurs déterminant les objectifs. Dans la pratique, un groupe d'indicateurs sera nécessaire pour chaque droit ; les indicateurs devront être spécifiés séparément, de façon aussi détaillée que possible, pour chaque sous-groupe de population pauvre. Des échéances réalistes doivent être fixées pour chaque indicateur.

Pour ce qui est de l'établissement des priorités, il n'est pas prévu de règles rigides et automatiques dans l'approche fondée sur les droits de l'homme, qui impose néanmoins certaines conditions concernant le processus et le fond.

Le *processus* d'établissement de priorités doit faire participer effectivement toutes les parties prenantes, y compris les pauvres. Des jugements de valeur seront inévitablement en jeu, mais l'approche fondée sur les droits exige que ces jugements interviennent de façon équitable et sans exclusive. Il en découle que le processus d'allocation des ressources doit permettre à tous les secteurs de la société, et en particulier aux pauvres, de faire part de leur opinion concernant les priorités. Il en découle également que des mécanismes institutionnels justes doivent être mis en place afin que les valeurs éventuellement en conflit puissent être conciliées de façon juste et équitable.

Pour ce qui est du *fond*, l'établissement des priorités doit être régi par les principes suivants. D'abord, on ne peut pas donner à un droit quelconque la priorité sur les autres en invoquant sa valeur intrinsèque, car du point de vue des droits de l'homme tous les droits ont la même valeur. Toutefois, certains droits peuvent malgré tout avoir la priorité, à différents stades de la réalisation progressive, pour des raisons pratiques. Par exemple, un pays peut décider de privilégier un droit dont la réalisation est particulièrement à la traîne par rapport à d'autres, un droit dont la réalisation devrait servir de catalyseur pour obtenir l'exercice d'autres droits, ou encore un droit pour lequel ce pays s'estime particulièrement bien équipé à traiter en priorité compte tenu de sa tradition ou de son expérience.

Deuxièmement, l'allocation de plus de ressources aux droits déclarés prioritaires à tel ou tel stade ne doit pas se faire au détriment des autres droits, dont l'exercice doit être maintenu au même niveau. Cette considération

« [L'] allocation de plus de ressources aux droits déclarés prioritaires à tel ou tel stade ne doit pas se faire au détriment des autres droits, dont l'exercice doit être maintenu au même niveau. Cette considération découle du principe de la non-rétrogradation des droits – le degré de réalisation d'aucun droit ne peut être abaissé délibérément. »

découle du principe de la non-rétrogradation des droits – le degré de réalisation d'aucun droit ne peut être abaissé délibérément.

Troisièmement, bien qu'il reconnaisse que les ressources sont un élément limitatif, le système international relatif aux droits de l'homme énonce un certain nombre d'obligations de base, en vertu desquelles les États sont tenus

de garantir, avec effet immédiat, l'exercice de divers droits fondamentaux à un niveau minimum. Par exemple, les États ont l'obligation, découlant du droit à la vie, à une alimentation suffisante et à la santé, de faire en sorte que tous les individus se trouvant dans leur juridiction mangent à leur faim. Ces obligations de base doivent être considérées comme exécutoires – c'est-à-dire non négociables.

Dans le contexte du droit international des droits de l'homme, la réalisation progressive exige l'emploi d'objectifs, d'indicateurs et d'échéances. En résumé, un groupe d'indicateurs détaillés doit être établi pour chaque droit. Des échéances nationales réalistes sont fixées pour chaque indicateur. Conformément à leur droit à la participation, les pauvres doivent prendre part à l'identification de ces échéances. Si un État établit 10 indicateurs pour le droit à la santé, il devra aussi fixer 10 échéances correspondantes. Au fil du temps, le droit à la santé dans cet État devra être contrôlé par rapport à ces échéances nationales. Une fois ces objectifs réalisés, d'autres plus ambitieux seront établis. C'est de cette manière que se fait l'évaluation et le contrôle du droit à la santé.

Il est donc important de signaler que la réalisation progressive des droits de l'homme et la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté supposent obligatoirement un contrôle efficace au moyen d'objectifs, d'indicateurs et d'échéances. De plus, les indicateurs et les échéances sont une condition préalable essentielle à une autre caractéristique clef de l'approche de la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme : un système efficace de contrôle de l'exercice de la responsabilité (évoqué plus haut). Enfin, il faut noter que, selon le concept de réalisation progressive, qui est une composante essentielle de bon nombre de droits de l'homme, la non-réalisation d'un droit de l'homme ne signifie pas nécessairement qu'un État

a manqué à ses obligations internationales en la matière. Si un État prend toutes les dispositions nécessaires en vue de la réalisation de droits soumis à l'obligation de réalisation progressive – et si ces mesures sont conformes à ses obligations fondamentales –, il sera considéré comme ayant respecté ses obligations au regard du droit international des droits de l'homme. Aux paragraphes suivants, nous poursuivons brièvement l'examen de ces questions.

« Si un État prend toutes les dispositions nécessaires en vue de la réalisation de droits soumis à l'obligation de réalisation progressive – et si ces mesures sont conformes à ses obligations fondamentales –, il sera considéré comme ayant respecté ses obligations au regard du droit international des droits de l'homme. »

Obligations essentielles et seuil minimal international

Malgré les notions de réalisation progressive et de disponibilité des ressources prévues par le droit international relatif aux droits de l'homme, les États ont des obligations à effet immédiat. Par exemple, ils sont immédiatement tenus de prendre au moins certaines mesures en vue de la réalisation des droits : « De telles mesures doivent être volontaires, concrètes et viser la pleine réalisation » des droits en question³⁷. En d'autres termes, un État n'est pas autorisé à utiliser la réalisation progressive et la disponibilité des ressources comme prétexte pour ne rien faire.

« Malgré les notions de réalisation progressive et de disponibilité des ressources prévues par le droit international relatif aux droits de l'homme, les États ont des obligations à effet immédiat.[et] l'obligation essentielle de veiller au moins à la réalisation d'un niveau minimum de divers droits, y compris les droits à une alimentation suffisante, à un logement convenable, à la protection sanitaire et à l'éducation. »

En outre, malgré la souplesse découlant de la reconnaissance de ces deux notions, les États ont l'obligation essentielle de veiller au moins à la réalisation d'un niveau minimum de divers droits, y compris les droits à une alimentation suffisante, à un logement convenable, à la protection sanitaire et à l'éducation³⁸. Bien qu'elles s'apparentent aux objectifs de développement du Millénaire adoptés par l'Assemblée générale de l'ONU en 2000, les obligations essentielles peuvent

³⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale no 14 (droit à la santé), par. 30.

³⁸ Ibid., observations générales no 3 (nature des obligations des États parties), no 12 (droit à une alimentation suffisante), no 13 (droit à l'éducation) et no 14 (droit à la santé).

être définies avec une plus grande précision. Par ailleurs, alors que ces objectifs ont l'échéance lointaine de 2015, les obligations essentielles exigent l'établissement d'objectifs plus immédiats.

Les obligations essentielles ont un rôle clef à jouer dans l'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté, et ce, à deux titres. Premièrement, pour un État qui élabore ses stratégies, les obligations essentielles fournissent le cadre normatif de base sur lequel la stratégie doit être fondée. Si une stratégie ne reflète pas ces obligations essentielles, elle sera incompatible avec les obligations juridiques de l'État. Deuxièmement, prises dans leur ensemble, les obligations essentielles relatives à différents droits de l'homme représentent un seuil minimal international que toutes les stratégies doivent observer par définition. À noter qu'il incombe à tous ceux qui sont en mesure d'offrir leur aide (par exemple, les États développés et les organisations internationales) de fournir l'assistance et la coopération internationales pour permettre aux pays en développement de remplir leurs obligations essentielles et d'atteindre le seuil minimal international³⁹.

En conclusion, nous prenons acte du fait que l'intégration des droits de l'homme dans les stratégies de lutte contre la pauvreté exige que soient précisées les obligations essentielles – et donc le seuil international minimal – découlant des droits soumis à la règle de la réalisation progressive.

Assistance et coopération internationales

La Déclaration du Millénaire⁴⁰ affirme à plusieurs reprises le double principe de l'équité et de la responsabilité partagée à l'échelon mondial. Par exemple : « Les problèmes mondiaux doivent être gérés [...] de telle façon que les coûts et les charges soient justement répartis conformément aux principes fondamentaux de l'équité et de la justice sociale. Ceux qui souffrent ou qui sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés. » La Déclaration souligne : « Nous ne ménagerons aucun effort pour délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes. » Et elle poursuit : « En conséquence, nous décidons de créer – aux niveaux tant national que mondial – un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté. » L'un des objectifs de développement pour le Millénaire est de « mettre en place un partenariat mondial pour le développement ».

³⁹ Voir, par exemple, l'observation générale no 14 (droit à la santé), par. 45; voir aussi la déclaration adoptée par le Comité, op. cit. (*supra* note 5), par. 15 à 18.

⁴⁰ Résolution 55/2 de l'Assemblée générale, en date du 8 septembre 2000.

Selon l'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, « 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 présente Déclaration puissent y trouver plein effet ». La Déclaration sur le droit au développement s'inspire du même principe : « Les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement »⁴¹. Par ailleurs, la notion d'obligation de coopération internationale trouve son expression dans des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention relative aux droits de l'enfant⁴².

Il est maintenant universellement reconnu que la lutte contre la pauvreté passe par une action internationale. Comme l'indique le *Rapport mondial sur le développement humain 2000* : « Les droits de l'homme et le développement humain pour tous supposent un renforcement de l'action internationale, particulièrement en faveur des pays et des individus défavorisés, et de la lutte contre les inégalités et la marginalisation croissantes à l'échelle planétaire »⁴³. Le rapport poursuit : « L'aide, l'allègement de la dette, l'accès aux marchés et aux capitaux privés, ainsi que la stabilité de l'économie mondiale, sont les éléments indispensables à la réalisation complète des droits des pays les plus pauvres et les moins avancés ».

Le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001* de la Banque mondiale part du même constat : « L'action internationale – de la part des pays industrialisés en particulier – est nécessaire pour assurer des gains aux pays et aux populations pauvres qui appartiennent au monde en développement. Il faut notamment mettre davantage l'accent sur l'allègement de la dette et sur les mesures connexes pour que l'aide au développement soit plus efficace. Il est également important d'œuvrer dans d'autres domaines – le commerce, la vaccination, la fracture numérique et celle du savoir – afin de promouvoir les opportunités, l'autonomisation et la sécurité des populations pauvres »⁴⁴.

Dans ces conditions, tous les États doivent adopter une stratégie internationale de lutte contre la pauvreté. Ainsi, un État développé ne doit

⁴¹ Résolution 41/128 de l'Assemblée générale, en date du 4 décembre 1986, art. 3, par. 3.

⁴² Art. 2 (par. 1), 11 (par. 2), 15 (par. 4), 22 et 23 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et art. 4, 17 (al. b), 24 (par. 4) et 28 (par. 3) de la Convention relative aux droits de l'enfant.

⁴³ PNUD, op. cit. (voir *supra* note 12), p. 12.

⁴⁴ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 : Combattre la pauvreté*, p. 11.

pas seulement formuler une stratégie en relation avec la pauvreté dans sa juridiction nationale mais aussi au-delà de ses frontières. De même, une stratégie nationale d'un État en développement ne sera complète que

« [La coopération internationale] comporte aussi l'obligation de s'employer activement à mettre en place des régimes d'échange, d'investissement et de financement multilatéraux équitables qui contribuent à la réduction et à l'élimination de la pauvreté. »

lorsqu'elle comportera un volet sur les mesures à prendre au plan international pour améliorer la stratégie nationale.

Avant d'aborder ces questions, il faut souligner un point essentiel d'application générale: la coopération internationale ne concerne pas seulement l'assistance technique et financière. Elle comporte

aussi l'obligation de s'employer activement à mettre en place des régimes d'échange, d'investissement et de financement multilatéraux équitables qui contribuent à la réduction et à l'élimination de la pauvreté. Les idées développées ci-après sont empreintes de la notion de « contrat de développement », actuellement à l'étude dans le contexte de la coopération internationale pour le développement.

États développés

Lorsqu'ils formulent leurs stratégies internationales de réduction de la pauvreté, les États développés doivent :

- a) Prendre en compte les engagements internationaux en matière de droits de l'homme auxquels ils ont souscrit pour fournir une assistance et une coopération internationales, les engagements qu'ils ont contractés à l'occasion de conférences mondiales récentes ainsi que les objectifs de développement pour le Millénaire ;
- b) Adopter des mesures pour assurer l'exercice cohérent et systématique de ces engagements à chaque étape du processus de définition des politiques internationales. Par exemple, les engagements de l'État en matière de coopération internationale doivent être compris et respectés par les responsables des affaires étrangères, les spécialistes des finances et du commerce international qui représentent l'État dans les négociations internationales en la matière ainsi que les représentants de l'État chargés de l'élaboration des politiques et des projets multilatéraux, notamment dans le cadre des institutions de Bretton Woods ;

- c) Faire en sorte que, conformément à l'objectif fixé par les Nations Unies, leur aide publique au développement ne soit pas inférieure à 0,7 % du PIB. Ils doivent aussi examiner attentivement la qualité de leur assistance au développement, appuyer les projets de développement liés aux droits de l'homme et aider les États en développement à s'acquitter de leurs obligations essentielles et atteindre le seuil minimal international ;
- d) Faire en sorte que les activités commerciales dont l'État a la responsabilité directe, tels que les organismes de crédit à l'exportation (institutions gouvernementales qui accordent des garanties financières aux entreprises travaillant à l'étranger), soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme ;
- e) Prendre toute mesure raisonnable pour faire en sorte que les activités à l'étranger des entreprises qui ont leur siège sur le territoire placé sous leur juridiction respectent, en matière de droits de l'homme, les obligations internationales de l'État du siège comme celles de l'État hôte.

États en développement

Comme le fait remarquer le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001* de la Banque mondiale : « Les personnes et les pays pauvres doivent pouvoir mieux faire entendre leur voix dans les instances internationales pour faire en sorte que les priorités, les normes et les accords internationaux – tels que les droits d'échanges commerciaux et les droits de propriété intellectuelle – traduisent leurs besoins et leurs intérêts »⁴⁵. Le PNUD est du même avis : « Il convient de renforcer la capacité des pays en développement de négocier des accords commerciaux mondiaux et régionaux – autre domaine important pour l'aide publique au développement »⁴⁶.

Le besoin d'assistance comprend, sans y être limité, la négociation d'accords commerciaux et de propriété intellectuelle. Il englobe tous les aspects des négociations bilatérales, multilatérales ou avec des entreprises pouvant avoir une incidence sur les besoins et les intérêts des populations et des pays pauvres. Il concerne aussi la capacité des États en développement de négocier sur un pied d'égalité avec les sociétés transnationales, dont les moyens dépassent parfois ceux dont dispose

⁴⁵ Ibid., p. 12.

⁴⁶ PNUD, *Vaincre la pauvreté : rapport du PNUD sur la pauvreté 2000*, p. 11.

un État. L'assistance technique doit aussi être fournie pour aider les États à mettre en place des cadres réglementaires appropriés applicables au secteur privé, y compris aux sociétés transnationales, sans compromettre l'avantage comparatif dont dispose l'État.

Par conséquent, le volet de la stratégie de lutte contre la pauvreté d'un État en développement qui traite de l'action internationale devrait mettre l'accent sur la nécessité de renforcer la capacité de cet État à :

- a) Participer plus efficacement aux négociations bilatérales, multilatérales ou avec des entreprises lorsque ces négociations risquent d'avoir une incidence sur la pauvreté dans une région relevant de sa juridiction ;
- b) Établir un cadre réglementaire applicable au secteur privé, y compris aux sociétés transnationales, afin de garantir la conformité aux obligations internationales en matière de droits de l'homme, surtout celles visant la réduction de la pauvreté.

Évolution du concept de pauvreté

En résumé, l'intégration des droits de l'homme dans les stratégies de lutte contre la pauvreté est facilitée par l'évolution récente du concept de pauvreté, qui améliore notre compréhension de ces droits et des obligations qui en découlent. Dans ce domaine, deux aspects méritent d'être soulignés.

Premièrement, il est maintenant reconnu que les obligations auxquelles donnent naissance certains droits s'articulent autour d'un triple devoir : devoir de respecter, de protéger et de mettre en œuvre. Ainsi, en relation avec le droit à la santé, le devoir de respecter impose à l'État de ne pas porter atteinte, directement ou indirectement, à la jouissance de ce droit. Le devoir de protéger impose de prendre des mesures pour empêcher des tiers de violer ce droit. Le devoir de mettre en œuvre impose de prendre des mesures législatives et administratives et d'autres mesures appropriées visant à la pleine réalisation de ce droit⁴⁷.

Deuxièmement, les droits de l'homme comportent les obligations d'exécution et de résultat. L'obligation d'exécution suppose qu'on entreprenne des mesures raisonnablement conçues pour garantir la jouissance d'un droit donné. Dans le cas du droit à la santé, par exemple, cette obligation

⁴⁷ Voir, par exemple, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale no 14 (droit à la santé), par. 33 à 37.

pourrait se traduire par l'adoption et la mise en œuvre d'un plan d'action visant à réduire la mortalité maternelle. L'obligation de résultat suppose que les États réalisent des objectifs précis pour satisfaire à une norme donnée. Par rapport au droit à la santé, par exemple, l'obligation de résultat exige de ramener la mortalité maternelle aux niveaux approuvés par la quatrième Conférence mondiale sur les femmes en 1995 et par la Déclaration du Millénaire des Nations Unies en 2000⁴⁸.

De tels outils conceptuels – le devoir de respecter, de protéger et de mettre en œuvre et les obligations d'exécution et de résultat – facilitent l'intégration des droits de l'homme dans les stratégies de lutte contre la pauvreté en précisant la nature et la portée des obligations en la matière. La compréhension améliorée de ces obligations aide leurs détenteurs à identifier des mesures de nature à permettre la mise en pratique de ce qui leur incombe ; elle permet aussi de mieux les responsabiliser vis-à-vis de ces obligations.

⁴⁸ Ibid., observation générale no 3 (nature des obligations des États parties), par. 1.

CONCLUSION

Il existe une corrélation étroite entre les réalités vécues par les pauvres, telles qu'identifiées dans *La parole est aux pauvres* et d'autres études sur la pauvreté, et le cadre normatif international des droits de l'homme. Ainsi, l'attention portée aux droits internationaux de l'homme permettra de garantir que les préoccupations prioritaires des populations pauvres deviendront et resteront celles des stratégies de lutte contre la pauvreté. Avec l'intégration des droits de l'homme dans ces stratégies, les concepts et méthodes décrits dans le présent document peuvent désormais faire partie des politiques suivies pour combattre la pauvreté.

L'idée essentielle qui sous-tend l'adoption d'une approche fondée sur les droits de l'homme est que les politiques et institutions de lutte contre la pauvreté devraient se réclamer expressément des normes et valeurs énoncées dans le droit international relatif aux droits de l'homme. Qu'elles soient explicites ou implicites, les normes et les valeurs façonnent les politiques et les institutions. L'approche fondée sur les droits de l'homme offre un cadre normatif explicite, celui des prescriptions internationales relatives aux droits de l'homme. Ancré dans des valeurs morales universellement reconnues et assorti d'obligations juridiques, le droit international relatif aux droits de l'homme fournit un cadre normatif contraignant pour la formulation des politiques nationales et internationales, y compris les stratégies de lutte contre la pauvreté.

Si ce cadre revêt un caractère contraignant dans la perspective de la lutte contre la pauvreté, c'est notamment parce que les normes et les valeurs qui y sont inscrites peuvent donner aux pauvres les moyens de se prendre en main. On s'accorde maintenant à reconnaître que la lutte contre la pauvreté, pour être efficace, passe par l'autonomisation des pauvres. Telle est précisément la finalité de l'approche fondée sur les droits de l'homme.

L'introduction de la notion même de droits ouvre la voie à cette autonomisation. Dès lors que cette notion est prise en compte dans la formulation des politiques, la lutte contre la pauvreté se justifie non plus seulement parce que les pauvres ont des besoins mais aussi parce qu'ils ont des droits – des droits qui engendrent pour les autres des obligations juridiques. La lutte contre la pauvreté devient de ce fait plus qu'un devoir de charité, plus qu'une obligation morale – elle devient une obligation juridique. La reconnaissance des droits juridiques des pauvres et des obligations juridiques que les autres ont à leur égard est le premier pas vers l'autonomisation.

ANNEXE

PROJET DE DIRECTIVES POUR L'INTÉGRATION DES DROITS DE L'HOMME DANS LES STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

I. Historique

A la suite d'une demande adressée en août 2001 au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme par la Présidente du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Haut-Commissariat a élaboré un projet de directives pour l'intégration des droits de l'homme dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. L'objectif à court terme est de fournir des directives opérationnelles aux gouvernements, aux institutions de développement et aux autres spécialistes travaillant à la conception, la mise en œuvre et le suivi des stratégies de lutte contre la pauvreté. L'objectif à long terme est de rendre ces stratégies plus efficaces et plus durables. Pour effectuer ce travail, le Haut-Commissariat a recruté trois consultants, les professeurs Paul Hunt, Manfred Nowak et Siddiq Osmani, spécialisés respectivement en droits économiques, sociaux et culturels, en droits civils et politiques et en économie du développement.

II. Méthodologie

Le projet comporte deux phases. La **première phase** est maintenant achevée.

- Après la mise en place du cadre normatif, des consultations approfondies ont été conduites auprès de spécialistes de la pauvreté au sein du système des Nations Unies, des institutions de Bretton Woods, des institutions de développement (PNUD, UNICEF), des gouvernements et de la société civile.
- Un premier projet de directives a été soumis à un séminaire restreint d'experts organisé en juin 2002. Les consultants ont ensuite mis la dernière main à un deuxième projet (disponible à l'adresse www.ohchr.org).

L'objectif de la **seconde phase** sera de mettre ces directives à l'essai. Un résultat important de la phase d'essai sera la révision des directives. Cette phase d'essai a quatre composantes :

- Prise de conscience de l'existence du projet de directives ;
- Consultations approfondies avec des experts des droits de l'homme, y compris les organes créés pour la mise en application de traités y relatifs, les rapporteurs spéciaux, les bureaux extérieurs du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et les spécialistes du développement ;
- Expérimentations sur le terrain ;
- Révision du projet de directives.

III. Contenu

Le projet de directives comporte trois sections. La section I énonce les principes de base qui doivent guider le processus de formulation d'une stratégie de lutte contre la pauvreté fondée sur les droits de l'homme (par exemple, l'identification des pauvres, la participation, l'autonomisation, la non-discrimination, le cadre national et international des droits de l'homme). La section II indique comment déterminer le contenu d'une telle stratégie en se fondant sur les droits de l'homme. On y définit, pour chacun des droits qui ont un rapport avec la lutte contre la pauvreté (alimentation, santé, éducation, logement, travail, sécurité personnelle, vie privée, droits et libertés politiques), les principaux axes de l'action à mener pour réaliser ce droit. On distingue les mesures qui devront être prises au niveau national et celles qui devront intervenir au niveau international. Dans la section III, on explique comment l'approche fondée sur les droits de l'homme peut orienter les volets « suivi » et « obligation de rendre des comptes ». Au même titre que les principes examinés dans la section I, l'obligation de rendre des comptes est également un aspect essentiel de l'approche de la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme.

