



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/5/3
31 mai 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Cinquième session
Point 2 de l'ordre du jour provisoire

**APPLICATION DE LA RÉOLUTION 60/251 DE L'ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE DU 15 MARS 2006 INTITULÉE
«CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME»**

**Rapport de l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme
et de l'extrême pauvreté, Arjun Sengupta**

Résumé

Dans le présent rapport, qui est son troisième, l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté poursuit le travail engagé dans ses deux rapports précédents sur l'extrême pauvreté, ainsi que dans son rapport de mission sur les situations d'extrême pauvreté aux États-Unis, et rassemble les observations du Groupe d'experts qui s'est réuni à Genève pour un atelier sur l'extrême pauvreté les 23 et 24 février 2007.

Dans le présent rapport, l'expert indépendant étudie plus avant le lien entre les droits de l'homme et l'extrême pauvreté en faisant ressortir les trois considérations suivantes qui contribuent à conférer une valeur ajoutée spécifique à l'analyse de l'extrême pauvreté en termes de violation ou de déni des droits de l'homme.

Dans la section 1, l'expert indépendant part du consensus qui règne actuellement au sein de la communauté internationale sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté et analyse les différentes caractéristiques de l'extrême pauvreté, à savoir la pauvreté monétaire, la pauvreté humaine et l'exclusion sociale, afin qu'elles puissent être reliées aux situations de privation des droits de l'homme.

La section 2 est consacrée à une description de ces caractéristiques de base conçue pour déboucher sur une définition opérationnelle de la notion d'extrême pauvreté afin que puisse être mis en place un processus global de mise en œuvre, d'inventaire des progrès et de suivi. L'expert indépendant souligne en outre l'avantage qu'il y a à concevoir l'élimination de l'extrême pauvreté comme relevant en soi des droits de l'homme et non comme une simple revendication de mise en œuvre de mesures d'élimination de la pauvreté dont les droits de l'homme ne seraient que l'instrument.

Enfin, dans la section 3, l'expert indépendant examine certaines des expériences menées par les pouvoirs publics dans différents pays en fonction de contextes spécifiques, afin d'identifier et d'accentuer la valeur ajoutée qui va de pair avec la mise en œuvre de politiques dans un cadre fondé sur les droits de l'homme.

L'expert indépendant a été aidé dans ses recherches par Avani Kapur, Ipshita Sengupta et Reji K. Joseph, du Centre pour le développement et les droits de l'homme de New Delhi.

Il leur sait gré de cette assistance.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION.....	1 – 5	4
II. LE CARACTÈRE MULTIDIMENSIONNEL DE LA PAUVRETÉ	6 – 11	5
III. LES CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES DE LA PAUVRETÉ	12 – 27	8
IV. PROGRAMMES D'ÉRADICATION DE L'EXTRÊME PAUVRETÉ	28 – 54	14
A. Réduction de la pauvreté en Afrique	29 – 30	15
B. Réduction de la pauvreté en Asie	31 – 43	16
C. La protection et l'insertion sociale en tant que moyens de lutte contre la pauvreté dans l'Union européenne.....	44 – 54	21
CONCLUSIONS	55	25

I. INTRODUCTION

1. La Commission des droits de l'homme a établi le mandat de l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté à sa cinquante-quatrième session, dans sa résolution 1998/25. À sa soixantième session, dans sa résolution 2004/23, la Commission a prorogé pour deux ans le mandat de l'expert indépendant et a nommé M. Arjun Sengupta (Inde) en tant que nouveau titulaire du mandat. Dans sa résolution 2005/16, la Commission a reconfirmé le mandat de l'expert indépendant et l'a en outre invité à «accorder une attention particulière aux expériences concrètes de participation des personnes vivant dans l'extrême pauvreté aux prises de décisions politiques et aux processus sociaux» et à «continuer de se concentrer sur les divers aspects du lien entre les droits de l'homme et l'extrême pauvreté». Le présent rapport est soumis en application de la décision 1/102 du Conseil des droits de l'homme.

2. Dans le présent rapport, qui est son troisième, l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté poursuit le travail accompli dans ses deux précédents rapports sur la question, présentés à la Commission des droits de l'homme en 2005 et 2006, ainsi que dans son rapport de mission sur les situations d'extrême pauvreté aux États-Unis, que la Commission a examiné l'année dernière. Le présent rapport tient en outre compte des observations d'un groupe d'experts qui s'est réuni en atelier à Genève les 23 et 24 février 2007 pour examiner les différents aspects de l'approche adoptée par l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté¹.

3. Trois considérations sous-tendent l'approche adoptée par l'expert indépendant à l'égard du problème de l'extrême pauvreté et des droits de l'homme. En premier lieu, il tenait à analyser les différentes caractéristiques des situations d'extrême pauvreté afin qu'elles puissent être reliées aux situations de privation des droits de l'homme. Cette approche était censée faciliter l'acceptation par la communauté internationale des États de l'idée que les autorités nationales et internationales, ainsi que les institutions multilatérales, pouvaient considérer l'élimination de l'extrême pauvreté comme relevant en soi des droits de l'homme. À cette fin, il faut qu'un consensus s'établisse non seulement sur les caractéristiques de base de l'extrême pauvreté mais également sur la manière de les décrire sur un mode opérationnel, ainsi que sur la possibilité de politiques qui puissent éliminer ces situations.

¹ The contributions of these experts namely, Professor Baard Andreassen, Norwegian Centre for Human Rights; Professor Dan Banik, University of Oslo; Dr. Jose Bengoa, Member of the UN Sub-Commission for the Promotion and the Protection of Human Rights; Ms. Marily Gutierrez, International ATD Fourth World Movement; Professor Ravi Kanbur, Cornell University; Mr. Tom McCarthy, World Organization against Torture; Mr. Rajeev Malhotra, OHCHR; Mrs. Ellen Mouravieff-Apostal, International Federation of Social Workers; Mr. Michael Mutzner, Franciscans International; Dr. Ides Nicaise, University of Leuven; Dr. Siddiq Osmani, University of Ulster, UK; Professor Thomas Pogge, Columbia University; Professor Sanjay Reddy, Barnard College, Columbia University; Mr. Ibrahim Salama, Chairperson of the Working Group on the Right to Development, OHCHR; Professor Peter Townsend, London School of Economics; Mr. Xavier Verzat, International ATD Fourth World Movement; Dr. Arjun Sengupta, Independent Expert, OHCHR; and Mr. Jens Schutz, Secretariat OHCHR, are available on the website: www.ohchr.org.

4. La deuxième considération avait trait à la nécessité de donner des contenus de base de l'extrême pauvreté une description qui permette de suivre l'amélioration ou la détérioration de la situation, d'identifier les politiques qui permettraient d'éliminer des situations concrètes d'extrême pauvreté et d'établir des indicateurs de progrès ou d'échec du processus d'élimination. En d'autres termes, la définition opérationnelle de l'extrême pauvreté doit se prêter à un processus de suivi des progrès dans la mise en œuvre des politiques, de façon aussi objective que possible, au moyen d'indicateurs précis.

5. La troisième considération avait trait à l'examen de certaines des expériences menées par les pouvoirs publics dans différents pays afin de déterminer de quelle manière la mise en œuvre des politiques en question pourrait être améliorée au sein d'un cadre fondé sur les droits de l'homme.

II. LE CARACTÈRE MULTIDIMENSIONNEL DE LA PAUVRETÉ

6. Pour faciliter la réalisation d'un consensus sur les notions de pauvreté et d'extrême pauvreté, l'expert indépendant est parti du consensus qui existe actuellement au sein de la communauté internationale sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté. La communauté internationale avait affirmé, dans pratiquement toutes les enceintes internationales, que la pauvreté ne se limitait pas aux seules privations économiques mais s'étendait aux privations sociales, culturelles et politiques. Certes, la croissance du produit national brut (PNB) constituait l'objectif du développement dans les années 1950 et 1960 mais dans le premier rapport mondial sur le développement humain (1990) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), il est dit que la promotion du développement individuel doit être considérée en termes de développement humain, celui-ci étant défini en tant que processus d'élargissement de l'éventail des choix de la population et du niveau de bien-être qu'elle atteint. Dans cette optique, la pauvreté signifie une privation grave de développement humain. Pour rendre cette notion opérationnelle, le rapport du PNUD a introduit un indice du développement humain (IDH), qui implique la disponibilité de données dans différents pays et rend compte de trois composantes essentielles des droits de l'homme – à savoir la longévité, la connaissance et le revenu de base nécessaire à un niveau de vie décent –, en tant que première mesure approximative de l'ensemble du développement humain. La longévité et la connaissance renvoient à des formes de capacités humaines et le revenu est une façon de mesurer les choix dont les personnes disposent pour exploiter ces capacités. Cette démarche représentait une innovation de grande importance, même si des économistes tels qu'Arthur Lewis avaient déjà insisté sur le caractère instrumental de la croissance du revenu, qui augmente non seulement la richesse mais également l'éventail des choix offerts aux êtres humains en leur conférant un contrôle accru sur leur environnement et, par-là même, une liberté accrue². Le rapport mondial sur le développement humain mettait nettement l'accent sur la nécessité de politiques spécifiquement axées sur l'expansion des capacités humaines, ce dont l'instrument de la croissance du revenu ne peut à lui seul rendre compte.

7. La Déclaration de Copenhague du Sommet mondial pour le développement social, en 1995, affirmait clairement que «la pauvreté se manifeste sous diverses formes: absence de revenus et de ressources productives suffisantes pour assurer des moyens d'existence viables;

² See W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, 9-10, 420-21 (1955).

faim et malnutrition; mauvaise santé; absence d'accès ou accès limité à l'éducation et autres services de base; morbidité et mortalité accrues du fait de maladies; absence ou insuffisance de logements; environnement insalubre; discrimination sociale et exclusion»³. La Déclaration ajoutait que «la pauvreté absolue est un état caractérisé par une privation aiguë en ce qui concerne les besoins fondamentaux de l'être humain: nourriture, eau salubre, installations hygiéniques, santé, abri, éducation et information. Elle dépend non seulement du revenu mais aussi de l'accès aux services sociaux»⁴. Cette description de la pauvreté a été réitérée au cours de plusieurs autres conférences internationales, par exemple au Sommet mondial sur l'alimentation tenu à Rome en 1966 et lors du Sommet mondial sur le développement durable, en 2002, ainsi que dans la Déclaration du Millénaire adoptée par les Nations Unies en 2000.

8. Conformément à cette approche, l'expert indépendant a défini la pauvreté comme étant un ensemble réunissant pauvreté économique, pauvreté humaine et exclusion sociale, et l'extrême pauvreté comme étant la forme extrême de ces trois différentes composantes de la pauvreté. Les personnes qui souffrent de pauvreté économique sont celles dont le revenu disponible ou la dépense sont inférieurs à un niveau convenu, considéré comme étant le minimum requis pour mener un mode de vie durable⁵. Les personnes souffrant de pauvreté humaine sont considérées comme étant celles privées d'accès à certains biens ou services de base sans lesquels il n'est pas possible de mener une vie qui ait un sens. Dans la mesure où il n'est peut-être pas possible de rendre compte de tous les aspects du développement humain, quelques éléments essentiels de la pauvreté humaine, par exemple la longévité ou la disponibilité et l'accessibilité de l'alimentation et de la nutrition, de l'éducation de base ou de logements d'un niveau minimal, peuvent être choisis par consensus au sein d'une société, en tenant compte de la disponibilité des données et informations correspondantes. L'exclusion sociale renverrait à la sécurité de base de l'aptitude de l'individu à mener une existence sociale convenable, en fonction des caractéristiques de la société dans laquelle il vit et de la structure des relations qui la caractérisent.

9. Il est admis que ces trois dimensions de la pauvreté sont souvent interdépendantes mais sans qu'il y ait une corrélation parfaite entre les trois. Elles représentent différents aspects du phénomène de la pauvreté et leur traitement nécessiterait différents ensembles de politiques.

³ World Summit for Social Development, 1995, Programme of Action, chap. 2, para. 19, available at: <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/poach2.htm>.

⁴ Ibid.

⁵ This method of measuring income poverty is known as "headcount ratio", which is the proportion of people below the poverty line and is a simpler measure for which now data has been collected for most developing countries. But this is not necessarily the best measure of income poverty because, it does not capture the average shortfall of income of the poor from the poverty line nor the distribution of income among the poor. Both these notions may be necessary in order to devise a policy to solve the problems of the poorest in any anti-poor programme. Where data is available, these other indicators may be used in addition to the "headcount ratio", to appropriately attack income poverty. However, we have chosen the usual headcount ratio as an indicator of income poverty, as a first approximation of this exercise. See A. Sen (1995) *Inequality Re-examined*, Oxford, pp. 102-116.

La synthèse de ces caractéristiques impliquerait donc l'union de ces trois ensembles de pauvres, ceux qui souffrent de pauvreté économique, ceux qui souffrent de pauvreté humaine et ceux qui souffrent d'exclusion sociale, sans chevauchement, afin d'éviter que certains soient comptés deux fois. Il y aurait donc dans ce cas, outre ceux qui souffrent des trois types de pauvreté, ceux qui souffrent de l'un ou l'autre de ces types. Une autre définition de la pauvreté consisterait à ne retenir que l'intersection de ces trois ensembles, c'est-à-dire uniquement ceux qui souffrent des trois aspects de la pauvreté à la fois. Les pauvres seraient dans ce cas beaucoup moins nombreux que si l'on opte pour l'union des trois ensembles.

10. Sous cet angle, l'extrême pauvreté peut être représentée par l'union des ensembles de personnes qui souffrent d'extrême pauvreté économique, d'extrême pauvreté humaine et d'extrême exclusion sociale. Ce que l'on entendrait par forme la plus extrême de chacune de ces trois dimensions de la pauvreté serait déterminé par consensus social et pourrait donc varier d'un pays à l'autre. La définition convenue au plan international pour l'extrême pauvreté consiste à devoir vivre avec moins d'un dollar des États-Unis par jour en parité de pouvoir d'achat. Or, de nombreux pays en développement ont adopté une définition de l'extrême pauvreté qui situe celle-ci à un niveau beaucoup plus bas. Il en va de même pour la pauvreté humaine et l'exclusion sociale, dont la définition devra être fonction du contexte et des caractéristiques de la structure socioéconomique de chaque pays. Les définitions ci-dessus de la pauvreté et de l'extrême pauvreté présentent deux principaux avantages. En premier lieu, elles rendent possible pour ces trois formes de pauvreté l'élaboration d'indicateurs à partir de données existantes. En fait, des progrès considérables ont été faits en ce qui concerne la méthodologie d'élaboration de tels indicateurs qui rendent compte non seulement des résultats mais également des processus, et non seulement de la disponibilité des biens et de services mais également de leur accessibilité. Ces progrès dans l'élaboration d'indicateurs sont très importants parce qu'ils permettent d'interpréter les résultats en termes de privation des droits de l'homme sous l'angle non seulement des résultats des activités mais également des processus qui aboutissent à ces résultats.

11. Le deuxième avantage de cette approche réside dans sa capacité à renforcer, au sens politique, un consensus social qui permettrait à l'État et aux autres acteurs sociaux d'accepter de se charger d'élaborer des politiques propres à éliminer la pauvreté. Aucune société ne refuserait de reconnaître que la pauvreté est chose abjecte et inadmissible, parce qu'elle représente un déni de dignité humaine. Cela étant, pour faire en sorte que l'élimination de la pauvreté soit considérée comme relevant en soi des droits de l'homme, il faut préciser quelles forces sociales seraient disposées à consentir les sacrifices nécessaires par une redistribution de ressources ou la mobilisation de services spécifiques et de programmes ciblés. La définition de l'extrême pauvreté peut être tributaire de l'élaboration du consensus social nécessaire. Il est certes souhaitable que la société s'occupe de tous les pauvres dans le pays mais la prudence commande peut-être de procéder par étape, de commencer par identifier les groupes de personnes reconnues comme étant extrêmement pauvres, c'est-à-dire les personnes souffrant de formes extrêmes de pauvreté économique, de pauvreté humaine et d'exclusion sociale, de mettre en place des politiques propres à éliminer cette pauvreté et de mobiliser les mécanismes institutionnels qui permettraient de les mettre en œuvre.

III. LES CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES DE LA PAUVRETÉ

12. L'un des experts qui a participé à l'atelier sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté susmentionné a estimé que la pauvreté devrait être simplement interprétée comme une lacune, de «capacités de base» («basic capabilities»), et l'extrême pauvreté comme une profonde lacune de «capacités de base». La pauvreté monétaire ne joue aucun rôle indépendant dans ce cadre, où la pauvreté devrait être considérée comme une privation de libertés élémentaires telles que celles d'être à l'abri de la faim, des maladies évitables, d'une mortalité prématurée et du fléau de l'ignorance et de l'analphabétisme. Telle a été la principale approche retenue dans le rapport d'experts sur le projet de directives concernant une approche axée sur les droits de l'homme des stratégies de lutte contre la pauvreté établi pour le HCDH en 2002. Des débats nourris sur cette question ont eu lieu au cours de l'atelier et puisqu'elle se pose fréquemment dans différents forums internationaux, peut-être serait-il utile d'examiner de près les arguments qui ont été avancés.

13. L'approche par les capacités a été formulée par Amartya Sen dans ses livres intitulés «Commodities and Capabilities»⁶ et «Inequality Re-examined»⁷ comme alternative à l'approche traditionnelle fondée sur les revenus. L'approche de la protection sociale par les capacités part de l'idée que «vivre peut être considéré comme consistant en un ensemble de “fonctionnements” en interrelation, qui se constituent de situations (“beings”) et d'actions (“doings”), comme par exemple le fait d'être suffisamment nourri, d'éviter une mortalité prématurée ou simplement d'être heureux». Les conditions de vie d'une personne peuvent dès lors se comprendre comme un vecteur de fonctionnements. En choisissant la vie qu'elle veut mener, une personne choisit entre de tels vecteurs. La palette des vecteurs possibles pour toute personne constitue l'ensemble des capacités de cette personne; un ensemble de capacités représente les chances qu'a une personne de parvenir au bien-être. On peut aussi dire qu'il représente la liberté de cette personne⁸. Il importe de noter que la «notion de fonctionnement» de Sen est dérivée de la notion de marchandise mais qu'elle en est tout à fait distincte. Ce n'est pas seulement le fait d'avoir de la nourriture, mais la façon dont la nourriture est utilisée et la manière dont on y a accès qui peuvent déterminer la fonction consistant à être suffisamment nourri. La liberté n'est cependant pas déterminée dans la palette des vecteurs possibles de fonctionnements, c'est-à-dire l'ensemble des capacités. Il ne fait aucun doute que l'approche de Sen a ouvert une vaste perspective pour l'analyse des conditions du bien-être des pauvres, comme de la pauvreté. La «notion de capacité en tant que liberté» exprimée par Sen rapproche celle-ci de la démarche par les droits de l'homme qui fait de certaines libertés une faculté socialement admise de jouir des droits de l'homme. En ce sens, l'idée que la pauvreté consiste en la privation de capacités de base est parfaitement justifiée et se rattache presque directement à la privation de certaines libertés fondamentales dont il est désormais admis qu'elles sont des droits de l'homme, par exemple le droit à l'alimentation, le droit à la santé, le droit à l'éducation et le droit à un niveau de vie

⁶ A. Sen, *Commodities and Capabilities*, North Holland, 1985.

⁷ A. Sen, *Inequality Re-examined*, Oxford: Clarendon Press, 1992.

⁸ See, Robert Sugden, *Welfare Resources and Capabilities – The Journal of Economic Literature*, December 1993.

suffisant. Cette approche est en parfaite cohérence avec l'approche adoptée par l'expert indépendant sur l'extrême pauvreté.

14. Mais le problème que pose l'approche par les capacités est celui de sa mise en œuvre. Robeyns (2000) note que bien que Sen ait publié «Commodities and Capabilities» dès 1985, très peu d'applications empiriques ont été recensées, principalement parce qu'il est difficile d'estimer et d'évaluer les fonctionnements⁹.

15. Des divergences se sont manifestées au sein de l'atelier quant à l'incorporation de la notion d'exclusion sociale dans la définition de la pauvreté. Un expert européen a soutenu qu'ajouter l'exclusion sociale à la définition de l'extrême pauvreté, qui revêt de nombreux aspects différents, pourrait en rendre l'évaluation très difficile, puisque 90 % de toute population peuvent être considérés comme exclus dans un sens ou dans un autre, tout particulièrement si l'on tient compte de l'exclusion du marché du travail, des services fondamentaux et des relations sociales; en outre, il n'existe actuellement aucune méthode pour mettre en pratique cette notion sur la base des statistiques disponibles. Cette opinion a été rejetée par d'autres experts qui ont estimé qu'incorporer l'exclusion sociale dans la définition permettrait d'aborder la notion d'extrême pauvreté à un niveau holistique et plus politique, et donc servirait à souligner la dimension politique de l'extrême pauvreté. Un autre expert encore a souligné que l'exclusion sociale est un élément central de l'extrême pauvreté dans les pays développés, où les services sociaux de base existent mais sont hors de portée des personnes extrêmement pauvres en raison de leur exclusion.

16. L'expert indépendant a estimé que l'incorporation de la notion d'exclusion sociale dans la définition de l'extrême pauvreté apporte une valeur ajoutée certaine car la privation résultant de l'exclusion sociale peut être de nature tout à fait différente de la privation de revenus et de développement humain. Mesurer l'exclusion sociale peut être difficile car il faudra pour cela se concentrer sur des lacunes et des relations sociales spécifiques, qui peuvent être à la fois de nature spécifique à certains contextes et de caractère intertemporel. Toutefois, les difficultés que pose la mesure de l'exclusion sociale ne devraient pas conduire à l'omettre de la notion de pauvreté, car elle introduit une dimension différente du problème. Plusieurs tentatives ont été faites dans différents pays de l'Union européenne, notamment en Belgique et au Royaume-Uni, pour évaluer l'exclusion sociale et pour établir un lien entre l'exclusion sociale et d'autres aspects de la pauvreté qui conduisent au déni des libertés fondamentales ou de la sécurité de différentes catégories de population. Dans beaucoup de pays en développement, il existe bien des statistiques sur le nombre de personnes qui sont socialement marginalisées, exclues ou ostracisées, ainsi que sur leurs conditions de vie. En Inde, un débat de fond a lieu sur les conditions de vie des personnes appartenant aux castes inférieures et aux tribus qui sont socialement exclues et sur la question de savoir si l'action affirmative menée par le Gouvernement devrait s'étendre à toutes ces personnes ou être limitée uniquement à celles d'entre elles qui sont pauvres en raison de leurs faibles revenus monétaires. L'expert indépendant a défendu l'avis selon lequel admettre que les personnes qui sont exclues sur le plan social souffrent d'extrême pauvreté donnerait un certain poids au discours tenu tant dans les pays développés que dans les pays en développement.

⁹ See Ingrid Robeyns (2000), "An unworkable idea or a promising alternative? Sen's capability approach re-examined", p. 26.

17. Un échange de vues a eu lieu sur le fondement logique de la démarche adoptée par l'expert indépendant qui consiste à se concentrer sur l'idée que l'extrême pauvreté constitue une privation des droits de l'homme car cette idée pourrait être politiquement plus acceptable aux autorités de différents pays et renforcerait donc l'appel lancé à souscrire à l'obligation d'éliminer cette condition. Selon un expert, la pauvreté et l'extrême pauvreté se situaient dans une «continuité d'échelle» et la politique visant à éliminer l'extrême pauvreté serait tout à fait du même ordre que les politiques nécessaires pour éliminer la pauvreté tout court. Ceci bien sûr concerne les opérations empiriques d'éradication de la pauvreté, pour lesquelles la politique appliquée doit être spécifique à un contexte. Souvent, les situations d'extrême pauvreté pourraient être traitées plus efficacement au moyen d'un nombre limité d'instruments de politique qu'en appliquant la gamme complète des politiques nécessaires à l'élimination de la pauvreté. Selon un autre expert, il était possible que la conception de l'extrême pauvreté comme se situant à l'intersection de la pauvreté monétaire, de la pauvreté humaine et de l'exclusion sociale ne finisse pas toujours par bénéficier effectivement aux plus pauvres d'entre les pauvres. Une meilleure solution, dont traite le deuxième rapport de l'expert indépendant sur l'extrême pauvreté¹⁰, consiste à d'abord cerner les sous-ensembles de personnes souffrant des formes extrêmes de pauvreté monétaire, de pauvreté humaine et d'exclusion sociale, en adoptant un seuil fixé par consensus. Par l'union de ces sous-ensembles de victimes des extrêmes pauvreté monétaire, pauvreté humaine et exclusion sociale, on pourrait alors ostensiblement s'occuper des couches les plus vulnérables de la population.

18. Un autre expert a estimé qu'élargir la définition de l'extrême pauvreté permettrait de rassembler davantage de groupes d'intérêts dans une éventuelle coalition. Cet avis a été contesté en lui opposant les arguments habituels de sa faisabilité et de la préoccupation selon laquelle des intérêts corporatistes pour lesquels une coopération entre États serait peut-être plus souhaitable pourraient aisément bloquer toute réforme. On pouvait voir un exemple éclatant d'un tel problème dans l'exercice d'un choix social aux États-Unis, où il existe un «conflit entre la préférence manifestée par la majorité du public pour des politiques qui utilisent le chômage pour lutter contre l'inflation et l'obligation incombant au gouvernement de garantir le droit au travail»¹¹. Ceci démontre clairement la possibilité d'un conflit entre politique de maximisation de l'efficacité et protection des droits de l'homme en tant qu'objectifs de politique publique dans une économie de marché¹². Une autre étude majeure effectuée par Peter Townsend et David Gordon pour le Ministère britannique du développement international (DFID) intitulée «The extent and Nature of "Absolute" Poverty» (2003) qui faisait suite au Sommet mondial pour le développement social de Copenhague de 1995 a reconnu la différence entre les notions de pauvreté absolue (extrême) et de pauvreté totale, et a mis au point des indicateurs de privation aiguë de satisfaction de besoins humains tels que l'alimentation, l'eau potable, l'assainissement, la santé, l'éducation et l'information. Les données étudiées, provenant de 74 pays, ont montré qu'il est possible de concevoir des politiques qui s'attaquent d'abord à ces problèmes de privation extrême/aiguë. Le rapport final de José Bengoa à la Sous-Commission de la promotion

¹⁰ E/CN.4/2006/43.

¹¹ See Philip Harvey *Human Rights and Economic Policy Discourse: Taking Economic and Social Rights Seriously*, p. 107.

¹² Idem.

et de la protection des droits de l'homme¹³ souligne aussi la nécessité de donner la priorité aux plus nécessiteux dans les politiques d'éradication de l'extrême pauvreté. Si l'approche adoptée par l'expert indépendant ne garantit en aucune façon la non-apparition de désaccords entre groupes sociaux sur ce que sont les éléments pertinents de l'extrême pauvreté, la plupart des experts sont tombés d'accord pour considérer que rétrécir l'univers des pauvres pour ne retenir que celui des victimes de l'extrême pauvreté permettrait vraisemblablement d'en garantir une meilleure acceptation au plan politique. Dans son deuxième rapport, l'expert indépendant a appelé l'attention sur le principe rawlsien de la justice, qui concerne la prise en charge des segments les plus vulnérables de la société, le résumant ainsi: «les personnes extrêmement pauvres ne constitueraient qu'une petite fraction du nombre total de pauvres, et la gravité de leur situation serait tellement évidente que tous les membres de la société seraient incités à prendre des mesures en leur faveur»¹⁴.

19. Dans cette situation, la lutte contre la pauvreté se verrait attribuer un plus haut rang dans l'ordre des priorités politiques de la part non seulement des autorités nationales mais aussi de la communauté internationale, accroissant ainsi la possibilité d'élargir l'aide au développement et de faire participer les pauvres à la conception et à l'application de mesures de lutte contre la pauvreté.

20. L'atelier a traité les questions, soulevées par l'expert indépendant, de savoir si l'extrême pauvreté est une condition causée par une violation des droits de l'homme ou si elle peut être elle-même décrite comme une violation des droits de l'homme. Dans la première hypothèse, les droits de l'homme jouent un rôle déterminant dans la création des conditions du bien-être des titulaires de droits, qui peuvent conduire à l'éradication de l'extrême pauvreté. Dans son premier rapport¹⁵, l'expert indépendant a déclaré: «si l'obligation d'éliminer la pauvreté découle du rôle des droits de l'homme, la réalisation de ceux-ci n'empêcherait pas que d'autres facteurs ou variables fassent obstacle à l'élimination de la pauvreté et les obligations en matière de droits de l'homme qui incombent aux organismes d'État et à la communauté internationale ne se traduiraient pas nécessairement par des politiques permettant de s'attaquer à ces autres variables». Si en revanche l'éradication de la pauvreté est considérée elle-même comme un droit de jouir des droits de l'homme, les organismes d'État et la communauté internationale auraient l'obligation d'adopter des politiques appropriées pour éliminer l'extrême pauvreté. Il faudrait alors non seulement appliquer les instruments pertinents dans le domaine des droits de l'homme déjà reconnus mais aussi s'attaquer aux autres causes et variables qui contribuent à la création de l'extrême pauvreté. Comme plusieurs experts l'ont souligné, le programme de lutte contre la pauvreté serait alors non pas une affaire de charité mais de devoir, donnant notamment la possibilité de réclamer le respect de droits par la voie du système judiciaire. Cela rendrait «justiciable» l'intervention d'un gouvernement dans la mesure où la «violation» de ce droit serait potentiellement coûteuse pour le gouvernement, les tribunaux pouvant être saisis. Un expert, avançant l'argument conséquentialiste de la valeur ajoutée de l'approche par les droits de l'homme, a déclaré que lorsque les interventions sont accompagnées de l'application d'instruments

¹³ A/HRC/Sub.1/58/16.

¹⁴ See E/CN.4/2006/43, p. 18, para. 60.

¹⁵ See E/CN.4/2005/49, p. 10, para. 28.

de lutte contre la pauvreté se heurtent à l'opposition des riches, le fait d'adopter l'idée que l'extrême pauvreté est un déni ou une violation des droits de l'homme aiderait à surmonter leur résistance a) en augmentant le coût qu'aurait pour les riches et les puissants le fait de s'opposer à ces interventions, entraînant donc une modification des jeux d'opportunités et b) en convainquant les riches du caractère souhaitable d'une réduction de l'étendue de la pauvreté, d'où une modification de leurs préférences. Les pays pourraient adopter des politiques visant à régler des conflits internes ou à lutter contre l'extrême pauvreté qui seraient requises par des conventions internationales sans avoir à en devenir partie. Toutefois, l'effet induit par la pression des pairs pourrait être une considération très pertinente pour de nombreux pays qui ne souhaiteraient pas subir l'isolement réservé à ceux qui seraient les seuls à ne pas avoir ratifié une telle convention. En fait, la valeur ajoutée apportée à la lutte contre la pauvreté par l'existence d'une convention internationale augmente en fonction des pressions exercées par les pairs et de la force avec laquelle les dispositions de surveillance et de dénonciation publique de la convention s'imposent aux parties.

21. Le fait d'admettre que l'extrême pauvreté constitue un déni des droits de l'homme mettra ainsi à la charge d'une société l'obligation d'agir, sous réserve qu'il soit possible de remplir cette obligation. Il devrait être possible d'identifier la personne et l'institution qui, en tant que débiteurs de l'obligation, peuvent prendre des mesures pour honorer cette obligation. À cet égard, serait un «infracteur» quiconque aurait pu prendre de telles mesures mais ne l'a pas fait ou a agi d'une manière qui crée de l'extrême pauvreté ou qui l'aggrave. Ainsi, cette conception de l'extrême pauvreté forcerait les débiteurs de l'obligation à adopter des politiques adéquates de lutte contre la pauvreté.

22. Lorsque l'on identifie l'infracteur, il faut cependant examiner soigneusement les politiques d'éradication de la pauvreté. Certaines peuvent être décrites comme étant de «type technique», s'intéressant par exemple à la question de savoir s'il faut favoriser l'emploi ou adopter une loi sur le salaire minimum, ou encore fixer des modalités de répartition des dépenses publiques. L'autre type de politique, s'intéressant à la création d'institutions appropriées pour formuler, surveiller et appliquer des politiques, pourrait être qualifié d'«institutionnel». Les aspects techniques des politiques en faveur des pauvres ne sont pas susceptibles de présenter de grandes différences, que la pauvreté soit conceptuellement liée ou non aux droits de l'homme. La différence réelle entre ces politiques résiderait dans l'aspect institutionnel. Dans son deuxième rapport¹⁶, l'expert indépendant a fait cette proposition: «Tout d'abord, il faut recenser les programmes concrets de lutte contre la pauvreté et prouver qu'ils sont non seulement techniquement réalisables mais aussi applicables par les institutions s'ils s'accompagnent de réformes juridiques et institutionnelles de petite envergure mais bien ciblées, soutenues par la communauté internationale, tant en termes de ressources que de règles et procédures applicables aux opérations internationales.».

23. La caractéristique la plus importante de ce cadre institutionnel dans lequel la pauvreté serait considérée comme un déni des droits de l'homme serait que les institutions endosseraient la responsabilité de débiteur d'obligation et encourageraient la participation effective des titulaires de droits à la formulation, à l'application et au contrôle des politiques. Le droit de participer au processus de définition des politiques constitue une partie essentielle de l'aspect

¹⁶ E/CN.4/2006/43, p. 15, para. 50.

processuel de l'approche par les droits de l'homme et une valeur en soi, reconnue par l'expert indépendant dans son rapport antérieur sur le droit au développement¹⁷. En effet, l'expert indépendant s'est référé à la notion de droit au développement, qui a été reconnue dans le droit international des droits de l'homme par l'adoption de la Déclaration de 1986 sur le droit au développement et réaffirmée par consensus international dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993. «Le droit au développement est un droit à un processus d'amélioration du bien-être dans le contexte de la réalisation de l'ensemble des libertés fondamentales et des droits de l'homme.»¹⁸ Ce processus de réalisation progressive de ce droit doit être fondé sur les principes d'équité et de non-discrimination, ainsi que de participation, d'obligation de rendre compte et de transparence. En ce sens, l'extrême pauvreté peut être considérée comme le déni ou la violation de ce droit pour un groupe d'individus considérés comme pauvres par la société¹⁹.

24. Au cours de l'atelier susmentionné, il y a eu une discussion intéressante sur l'applicabilité de la notion de violation à la communauté internationale, dès lors qu'un droit de l'homme est reconnu comme entraînant des obligations à la fois nationales et internationales. L'expert indépendant avait invoqué antérieurement la notion d'«obligation parfaite et imparfaite»; les obligations parfaites sont associées aux devoirs qui ont une incidence directe sur l'exercice du droit tandis que les obligations imparfaites ont une incidence indirecte qui dépend de ce que d'autres débiteurs s'acquittent de leurs propres obligations. Les devoirs directs relèvent de l'obligation parfaite et si ces devoirs ne sont pas remplis, le débiteur peut être considéré comme un «infracteur» même si le seul fait de remplir ces devoirs ne peut pas résoudre entièrement les problèmes de pauvreté. Tous les devoirs sont liés aux résultats par une relation de probabilité, car il n'y a aucune certitude qu'une politique, quelle qu'elle soit, produira toujours le résultat attendu. Les devoirs directs sont ceux dont la non-exécution entraîne une forte probabilité pour que les résultats ne soient pas atteints, mais dont les incidences pourraient être clairement attribuées à un débiteur d'obligations ayant la responsabilité de contribuer à la réalisation de l'objectif. Les devoirs indirects, en revanche, revêtent un caractère d'obligation imparfaite car leurs incidences sur le résultat final dépendent pour beaucoup des activités d'autres agents, si bien que le fait de ne pas atteindre le résultat ne peut être attribué à la non-exécution de ses obligations par un débiteur particulier. En ce sens, les obligations de la communauté internationale commencent comme des obligations imparfaites car, quoi que la communauté internationale décide de faire, si les pouvoirs publics et d'autres acteurs locaux ne font pas ce qu'il est attendu d'eux, il est possible que le résultat recherché ne soit pas obtenu. Ainsi, par exemple, les accords internationaux qui visent à libéraliser le commerce comme moyen de stimulation de la croissance économique ne peuvent réduire la pauvreté que s'il existe un mécanisme de redistribution des bénéfices de ce commerce aux pauvres qui n'ont peut-être pas pu tirer avantage de l'expansion des débouchés commerciaux. La communauté internationale a toujours le devoir ou l'obligation imparfaite de poursuivre la libéralisation du commerce pour fournir de tels débouchés mais elle ne peut garantir que les États les plus pauvres en tireront des bénéfices, ni que les gouvernements adopteront les mesures nécessaires pour faire en sorte que

¹⁷ E/CN.4/2000/WG.18/CRP.1.

¹⁸ See E/CN.4/2005/49, p. 11, para. 33.

¹⁹ See E/CN.4/2005/49, p. 11, para. 33.

les bénéfiques tirés de l'expansion du commerce profitent aux pauvres. La non-réalisation de l'objectif de l'élimination de la pauvreté ne peut être considérée comme une violation des obligations de la communauté internationale.

25. Si cependant les pouvoirs publics adoptaient des politiques appropriées de redistribution des revenus accrus ainsi que des politiques d'élimination de la pauvreté, l'obligation imparfaite incombant à la communauté internationale se transformerait en une obligation parfaite car il serait fort probable que la situation de pauvreté ne pourrait être éliminée en l'absence d'une telle libéralisation du commerce.

26. Selon un expert, la communauté internationale devrait être tenue responsable de la violation d'un droit si elle refuse de modifier la procédure des opérations internationales qui créent les conditions de la privation de ce droit, que les pouvoirs publics aient adopté la bonne politique ou non. Ainsi, un régime international ayant pour conséquence l'accroissement du coût des médicaments essentiels serait considéré comme une violation directe de ses obligations car quelle que soit la politique des pouvoirs publics, cette augmentation rendrait très difficile de protéger la santé des pauvres dans les pays en développement.

27. De fait, Thomas Pogge, dans son livre intitulé «World Poverty and Human Rights» (2002) tient la communauté internationale pour pleinement responsable d'avoir maintenu les règles et procédures des régimes financier, commercial et de propriété intellectuelle internationaux qui sont appliqués au détriment des pays en développement, en particulier des plus pauvres d'entre eux. D'après ses calculs, un transfert de moins de 1 % du revenu mondial, dont l'essentiel est produit par les pays industriels, aurait été suffisant pour abolir la pauvreté dans le monde entier. Les pays riches dépensent plus que ce montant dans de nombreux autres domaines, notamment pour fabriquer des armements et se livrer à une consommation dispendieuse. S'il était admis que l'élimination de la pauvreté est un droit relevant des droits de l'homme, leur inaptitude à collecter ne serait-ce qu'une fraction de ce montant pour s'occuper des plus nécessiteux dans le monde constituerait une violation des droits de l'homme de ceux-ci.

IV. PROGRAMMES D'ÉRADICATION DE L'EXTRÊME PAUVRETÉ

28. Dans ses deux précédents rapports et le rapport de mission sur l'extrême pauvreté aux États-Unis, l'expert indépendant a décrit plusieurs moyens de concevoir et de mettre en œuvre une politique réaliste d'éradication de l'extrême pauvreté dans différentes régions du monde. En fait, bon nombre des programmes adoptés dans différents pays, dont ceux menés en collaboration avec les pays donateurs et les institutions multilatérales, incorporent désormais des éléments qui ont contribué pour beaucoup à l'adoption d'une démarche fondée sur la notion de droits pour lutter contre la pauvreté. Il ne serait pas inutile d'entreprendre une étude systématique de toutes ces applications pratiques et politiques de lutte contre la pauvreté pour faire le bilan des bons et mauvais résultats obtenus en termes de respect des droits de l'homme. On pourrait alors montrer en quoi une approche du problème conçue et suivie dans le respect des droits de l'homme aurait eu plus d'impact. L'expert indépendant a analysé de façon approfondie certaines de ces politiques en examinant la situation de différents pays dans l'idée qu'inévitablement tant les orientations politiques que leurs résultats seraient conditionnés par leur contexte. Si d'autres analystes, d'institutions et de pays différents, procédaient au même exercice, on pourrait alors constituer un recueil d'études de cas qui faciliteraient les extrapolations.

A. Réduction de la pauvreté en Afrique

29. Le continent africain a une longue expérience des stratégies de réduction de la pauvreté lancées par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Ces stratégies reposaient sur l'idée que stimuler la croissance économique par le biais de programmes d'ajustement structurel pouvait exacerber les inégalités et la pauvreté et qu'en l'absence d'efforts délibérés pour atténuer ces effets le ressentiment social et le mécontentement populaire pouvaient s'étendre au point d'entraver la croissance. Les stratégies décrites dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) sont censées y remédier. Les documents en question comportent habituellement trois grands chapitres: réformes macroéconomiques et libéralisation des échanges pour favoriser la croissance économique, réorientation de la politique sociale en faveur de la prestation de services de protection sociale aux populations pauvres et vulnérables et insistance sur l'adhésion et la participation de la population. Selon le FMI, dans les pays ayant fait l'objet d'un DSRP, le taux de croissance du PIB avoisine en moyenne les 5 % depuis le milieu des années 90 – soit une amélioration sensible par rapport aux chiffres enregistrés entre 1980 et 1995 –, dépassant celui des autres pays. Le niveau de vie que reflète le taux de croissance du revenu par habitant, de zéro en moyenne dans les pays ciblés par les DSRP dans les années 80 et au début des années 90, a augmenté de près de 2,5 % par an depuis le milieu des années 90. La réduction de la pauvreté en pourcentage du PIB a augmenté plus rapidement en Afrique que dans d'autres régions et devrait grimper à 8,5 % contre 2,5 % pour les pays non africains. En termes d'impact effectif sur la protection sociale, les statistiques par pays font apparaître une nette différence entre les pays ciblés par les DSRP et les autres. En Ouganda par exemple, l'enveloppe budgétaire de l'enseignement primaire est passée de 19,8 % du budget en 1994-1995 à 26,8 % actuellement, alors que la scolarisation dans le primaire devrait passer de 5,3 millions d'enfants en 1997 à 7 millions en 2010. En Tanzanie, l'enveloppe budgétaire de l'enseignement de base a augmenté de 52 % pendant les exercices fiscaux 2000-2003 où le taux de scolarisation net est passé de 57 à 85 %. Il faut toutefois relever que, dans la plupart des pays, les DSRP ont été établis sur la base de consultations rétrospectives qui n'ont pas vraiment fait appel à la participation de la population. Les programmes ont été mis au point par des technocrates en collaboration avec le FMI et la Banque mondiale. La société civile n'a été consultée qu'une fois arrêtés les principaux chapitres de la stratégie. Dans le cas du Ghana par exemple, Fantu Cheru constate que le document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté, qui s'inspire du document de stratégie d'aide aux pays élaboré par la Banque mondiale pour 2000-2003, n'a rien à voir avec la pauvreté; il a été conçu au lendemain des élections de 1999 pour solliciter un complément d'aide de la part des donateurs, suite à l'effondrement dramatique des termes de l'échange et à l'escalade des prix du pétrole²⁰. Exception faite de quelques pays comme l'Ouganda et le Ghana, il n'est pas fait grand cas, dans le processus de consultation, des organisations de la société civile, syndicats et associations professionnelles, pas plus d'ailleurs que des institutions démocratiques comme le Parlement et les partis politiques. De ce fait, les DSRP, au lieu de la renforcer, nuisent à la croissance de la démocratie²¹. Dans plusieurs pays, la population a le sentiment que les DSRP ne font qu'alourdir l'effort

²⁰ Fantu Cheru (2002) "The PRSP Process in Ghana", available at http://www.uneca.org/prsp/docs/prsp_final/Ghana.PDF.

²¹ See Said Adejumobi (2006) "Governance and Poverty Reduction in Africa: A Critique of the Poverty Reduction Strategy Papers".

d'ajustement structurel imposé au gouvernement. Ainsi, en Zambie, le DSRP s'inscrit dans le prolongement du précédent programme de stabilisation sans engendrer de modification radicale du régime macroéconomique. Said Adejumobi (2006) résume cet état de choses en ces termes: «De nombreux pays africains ont fait l'expérience, en matière de politique d'ajustement, surtout dans le secteur social, que ces mesures affaiblissaient la capacité de gouvernance plutôt qu'elles ne la renforçaient.»²².

30. Malgré toutes ces critiques, on reconnaît généralement que les DSRP ont mis les programmes de lutte contre la pauvreté au premier plan des politiques de développement national et braqué les projecteurs sur la nature des régimes politiques et de la gouvernance en Afrique. Cela dit, ils n'ont toujours pas saisi l'importance et la pertinence d'une démarche fondée sur le respect des droits pour traiter objectivement des problèmes de gouvernance, qui ne manquerait pas de déboucher sur la mise au point d'orientations politiques conformes aux normes relatives aux droits de l'homme. En Ouganda, le renforcement de la démocratie et la décentralisation représentent l'un des objectifs du DSRP à réaliser par «la promotion du règlement pacifique des conflits, le respect des droits de l'homme, le maintien de l'ordre, la transparence et la responsabilisation des gouvernants»²³. Au Ghana, le DSRP insiste sur la notion de bonne gouvernance en encourageant l'état de droit, les droits de l'homme, la justice sociale et l'équité, tout autant que la transparence et la responsabilisation dans la gestion du secteur public. Du point de vue des droits de l'homme, il devrait être possible de s'appuyer sur ces aspects du DSRP puisque l'élaboration d'un tel document est maintenant reconnue comme un but à atteindre non seulement pour stimuler la croissance économique, mais aussi pour promouvoir la gouvernance en faveur des populations défavorisées en associant celles-ci au processus de prise de décisions.

B. Réduction de la pauvreté en Asie

31. Ces dix dernières années, la réduction de la pauvreté est devenue une préoccupation majeure de la plupart des pays d'Asie. La politique de développement met désormais l'accent sur la définition des domaines prioritaires par les gouvernements nationaux eux-mêmes afin de leur permettre de concevoir leur propre stratégie nationale de réduction de la pauvreté dans le contexte du développement social. Dans cette optique, les pays asiatiques ont été nombreux à adopter des DSRP en faisant largement appel à la participation de la société civile, cadre de leurs efforts de réduction de la pauvreté et base d'accès aux prêts et aux subventions des bailleurs de fonds internationaux.

32. Les stratégies et programmes nationaux de réduction de la pauvreté de la plupart des pays de la région Asie-Pacifique s'adressent au plus grand nombre des défavorisés. Ces programmes visent à réduire la pauvreté en élargissant l'accès aux services de base comme l'éducation, la santé et l'approvisionnement en eau potable ainsi qu'en s'attaquant aux problèmes d'équité, de non-discrimination et de participation par des programmes de protection sociale ciblés.

33. Bien que nombre de ces pays commencent à peine à mettre ces stratégies en œuvre, en termes de réduction globale de la pauvreté, ils engrangent déjà des résultats tangibles. Au Népal

²² Ibid., p. 22.

²³ Ibid., p. 17-18.

par exemple, le Bureau central de statistique (2005) révèle que le taux de pauvreté nationale est tombé de 41,76 % de la population en 1995-1996 à 30,85 % en 2003-2004. Dans les zones urbaines en particulier, l'évolution est encore plus sensible, ce taux passant de 21,55 à 9,55 %, soit une baisse de 56 %. L'acuité de la pauvreté s'est aussi beaucoup atténuée, passant de 6,54 % à 2,18 % en zone urbaine et de 11,75 % à 7,55 % au niveau national. Au Cambodge également, dans les régions couvertes (59 %) par l'étude économique et sociale de 1993-1994 puis celle de 2004, l'indicateur de pauvreté a chuté de 11 points en onze ans, soit 1 % par an, alors que le seuil de pauvreté alimentaire est tombé de 20 à 14,2 %²⁴. Au Bangladesh, l'incidence de la pauvreté dans les ménages, calculée selon l'apport direct en calories, fait apparaître une amélioration sensible. Le pourcentage de ménages qui ont un homme à leur tête et souffrent de pauvreté extrême (ou disposent de moins de 1 805 Kcal par jour) est passé de 27,7 % en 1988-1989 à 19,6 % en 2000 alors que celui des ménages dirigés par une femme est passé de 32 à 26,4 %²⁵. Le Vietnam a pu lui aussi atteindre des objectifs de réduction de la pauvreté significatifs grâce à la mise en œuvre de la stratégie globale de réduction de la pauvreté et de croissance adoptée en 2000. L'incidence de la pauvreté au Viet Nam est tombée de 17 % en 2000 à 7 % en 2005²⁶. Fin 2004, deux des 64 provinces du Viet Nam ne recensaient aucun ménage pauvre, 18 enregistraient des taux de pauvreté de 3 à 5 %, 24 des taux de 5 à 10 % et deux seulement des taux supérieurs à 20 %²⁷. Le Viet Nam a rempli ses objectifs du Millénaire pour le développement dix ans plus tôt que prévu et réduit le nombre de ménages pauvres, passé de 58,1 % en 1993 à 24,1 % en 2004 (pourcentage établi par rapport au seuil de pauvreté international)²⁸.

34. La plupart des pays d'Asie, soucieux de répondre aux critères d'équité et de non-discrimination, attachent une importance considérable aux filets de protection sociale en faveur de groupes vulnérables ciblés. Le Bangladesh en particulier a obtenu des résultats très intéressants grâce à ses programmes de protection sociale; le coût de 27 de ces programmes représente 4,4 % des dépenses publiques. Ces programmes ciblent chaque secteur de la société, femmes, enfants, handicapés et personnes âgées. Ils portent sur la création d'emplois, la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation et le développement communautaire.

35. Le succès de ces programmes, en particulier de ceux qui s'adressent aux femmes, se reflète dans la participation accrue des femmes aux décisions des ménages et aux activités génératrices de revenus, ainsi que dans l'amélioration de leur état de santé. Ainsi, les taux de mortalité infantile sont passés au Bangladesh de 92 ‰ en 1991 à 53 ‰ en 2001, avec une diminution

²⁴ Cambodia: Poverty Reduction Strategy Paper, IMF Country Report No. 06/266, July 2006.

²⁵ Bangladesh Bureau of Statistics (BBS) and Household Income and Expenditure Survey (HIES), 2000 and 2003.

²⁶ Viet Nam: Poverty Reduction Strategy Paper, Annual Progress Report, IMF Country Report No. 06/340, September 2006, at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06340.pdf>.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

sensible dans les zones rurales où ils sont passés de 94 % à 57 %²⁹. Chaque année, ce sont environ 42 000 personnes qui participent aux programmes visant à l'autonomisation des populations locales ou à l'élimination de l'exclusion sociale, comme le programme d'entretien rural qui cherche à donner aux femmes et, en particulier, aux veuves et aux femmes à la tête d'un ménage, les moyens d'entretenir les infrastructures rurales. Selon des études, plus de 60 % des personnes qui avaient participé à un programme d'entretien rural ont pu, lorsqu'il est parvenu à son terme, conserver le niveau de vie dont elles jouissaient pendant l'exécution du programme. Les programmes de protection sociale au Bangladesh ont aussi réussi dans une certaine mesure à atténuer la pauvreté humaine. De même, le programme de développement en faveur des groupes vulnérables, qui insiste sur l'acquisition de compétences pratiques par les femmes moyennant une formation et encourage l'épargne, a contribué à améliorer la situation économique et sociale des bénéficiaires en leur permettant d'améliorer leur capacité à subvenir à leurs besoins et à s'élever au-dessus du seuil d'extrême pauvreté.

36. Selon les conclusions du Bangladesh Institute of Development Studies (BIDS), près de 70 % des enfants de 5 à 14 ans des ménages bénéficiaires de ces programmes sont scolarisés, contre 64 % des autres enfants. Les études périodiques de la main-d'œuvre montrent les progrès réalisés dans la création d'emplois alors que la population active ayant un emploi passait de 34,8 millions en 1995-1996 à 39 millions en 1999-2000, puis à 44,3 millions en 2002-2003. On estime que pendant la période couverte par le DSRP (exercice fiscal 2005-2006), 8,02 millions de nouveaux emplois auront été créés, dont 5,39 millions en zone rurale et 2,63 millions en zone urbaine. Au Viet Nam, selon les statistiques du Ministère du travail, les créations d'emplois ont augmenté régulièrement au cours des cinq dernières années, avec 1,5 million d'emplois créés en 2004. La part de la population active au chômage en zone rurale a diminué pour passer de 6,42 % en 2000 à 5,6 % en 2004³⁰.

37. Il est reconnu et admis que les États et les gouvernements sont les principaux prestataires de services sociaux dans les pays d'Asie en développement. En ce qui concerne l'éducation de base, les établissements d'enseignement public scolarisent l'essentiel des élèves des écoles primaires de la région (89 %). Leur part dans les dépenses globales d'éducation s'élève à 79 %, d'où l'importance capitale d'améliorer les systèmes d'enseignement public. Au Bangladesh, la mise en œuvre de programmes d'allocations, comme le projet d'allocations pour les élèves des écoles primaires et les programmes d'aide aux filles scolarisées dans le secondaire ont contribué à accroître le taux d'alphabétisation de la population âgée de plus de 7 ans, qui est passé de 32,4 % en 1991 à 47 % en 2004. Le taux d'alphabétisation primaire des femmes a connu notamment une hausse sensible, passant de 25,15 à 42,9 %³¹. Au Cambodge, selon les statistiques de la Banque mondiale, le pourcentage d'enfants qui achèvent leur enseignement

²⁹ BBS Paper, Statistics for Monitoring Attainment of MDGs in Bangladesh, table 17. Available at: www.bbs.gov.bd/dataindex/MDGs%20in%20Bangladesh.doc.

³⁰ Viet Nam: Poverty Reduction Strategy Paper, Annual Progress Report, IMF Country Report No. 06/340, September 2006, at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06340.pdf>.

³¹ BBS Paper, Statistics for Monitoring Attainment of MDGs in Bangladesh, table 10 and 11. Available at: www.bbs.gov.bd/dataindex/MDGs%20in%20Bangladesh.doc. Sources: Population Census 2001, Analytical Report (Provisional).

primaire est passé de 51,9 % en 2001 à 92,31 % en 2005³². Le Cambodge est l'un des rares pays où une proportion très forte des ressources de l'enseignement primaire provient des collectivités locales.

38. Contrairement à ce qui se passe dans le secteur de l'éducation, la part moyenne du secteur public ne représente que 52 % des dépenses globales de santé pour les pays d'Asie en développement et est particulièrement faible dans les pays d'Asie du Sud, les formes privées et autres de prestations de soins médicaux prédominant dans la sous-région. La mauvaise qualité de bien des systèmes de santé publique incite même les personnes démunies à se tourner vers le secteur privé, en particulier en zone rurale où des tradipraticiens et des praticiens sous-qualifiés sont souvent en charge des systèmes de santé. La mauvaise qualité des services dispensés dans le secteur public peut être attribuée aux carences de l'administration et au manque de responsabilisation et de supervision des structures. Elle peut aussi traduire une manifestation de pouvoir particulière, les syndicats de médecins, d'infirmières et de personnel non médical subalterne exerçant chacun un pouvoir collectif pour profiter à la fois du système et des malades tout en restant à l'abri de sanctions disciplinaires. Au Viet Nam pourtant, la situation est tout à fait différente. Fin 2004, 65 % des centres de santé disposaient des services d'un médecin, 79 % des villages et hameaux des services d'un praticien des soins de santé et la plupart des communes et des arrondissements avaient construit un centre de santé. En 2004, les réseaux de soins de santé de district assuraient avec succès des soins de santé à plus de 60 % des patients. Soixante-dix pour cent des provinces et des villes du centre étaient équipées d'hôpitaux de médecine traditionnelle et près de 50 % des hôpitaux généraux étaient dotés de services de médecine traditionnelle. Il faut toutefois noter que, malgré la mise en œuvre, sur l'ensemble du territoire, de son programme national de santé, selon les indicateurs de santé les plus récents, le Viet Nam n'a pas encore réussi à combler l'écart croissant entre nantis et défavorisés. Ainsi, le taux de mortalité infantile dans le pays qui est de 14 ‰ dans les couches les plus favorisées (le cinquième de la population en haut de l'échelle des revenus) atteint 39 ‰ pour les moins favorisées (le cinquième de la population en bas de l'échelle des revenus)³³ et le taux de mortalité maternelle, de 130 pour 100 000 naissances vivantes, y est relativement élevé³⁴.

39. Dans certains cas, les études d'évaluation d'impact qui apprécient l'efficacité des systèmes de santé publique et la prestation de services de santé par les ONG ont conclu qu'il était à la fois efficace en termes d'amélioration des indicateurs de santé et plus équitable en termes d'accessibilité pour les populations démunies de faire appel aux services d'ONG³⁵. Au Népal par exemple, où le Gouvernement a pour principale stratégie de transférer aux collectivités la gestion des services de santé dans l'idée de promouvoir la participation et la supervision des collectivités, la gestion communautaire des services de santé a été étendue à 28 districts en 2004-2005. Le nombre total d'établissements de santé dont la gestion a été confiée aux collectivités s'élevait à 1 412 à la fin de la période 2004-2005, dont 1 303 postes sanitaires

³² World Bank website, Country profile Cambodia.

³³ UNDP, Human Development Report, 2006.

³⁴ Ibid.

³⁵ ADB: Key indicators of developing Asian and Pacific countries, 2006.

secondaires, 77 postes sanitaires et 32 centres de soins de santé primaire. Comme le Népal n'a plus d'organes élus depuis juillet 2002, la réforme a consisté uniquement à confier la gestion des structures de santé à des comités de gestion locaux. Les statistiques du Ministère de la santé et de la population donnent un aperçu des principales réalisations du Népal en matière de soins de santé: en 2004-2005, 96 % des enfants d'un an ont été vaccinés contre la tuberculose et 90 % contre la diphtérie/la coqueluche/le tétanos. Pendant cette même période, 69 % des femmes enceintes ont bénéficié d'au moins une visite prénatale.

40. La participation revêt une importance capitale dans le cadre des DSRP, à la fois au niveau des consultations pendant l'élaboration de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et en stimulant l'adhésion des populations. De façon générale, dans la plupart des pays d'Asie, le processus de consultation et l'exclusion de la société civile pendant l'élaboration des DSRP ont été la cible de critiques. Au Bangladesh par exemple, bien que le projet de stratégie de réduction de la pauvreté ait fait l'objet de quelques consultations, les observateurs ont relevé que ce document avait été rédigé en grande partie par deux consultants et que peu d'efforts avaient été faits pour inscrire le DSRP dans les systèmes publics existants³⁶. Une coalition d'associations issues de la société civile s'est constituée pour contester le processus d'élaboration du DSRP et déplorer le manque de participation. Il était indiqué dans l'*Independent Review for Bangladesh's Development* (2002)³⁷ que l'absence de participation des représentants de la société civile à la conception de la stratégie avait restreint la marge de manœuvre. Au Cambodge, le forum des ONG était lui aussi préoccupé de ce que l'on n'ait pas fait appel, pour l'élaboration du DSRP, au processus d'évaluation participative de la pauvreté qui fait intervenir la communauté hors ONG ou les populations locales³⁸. Qui plus est, aucune des sections du DSRP n'a fait état des indicateurs de participation ni des mesures du niveau et de la qualité de la participation.

41. L'expérience de la participation aux DSRP a montré la nécessité de bien tracer le cadre de la participation, c'est-à-dire de définir des directives et des points de repère pour déterminer qui est partie prenante, à quel stade et à quel «niveau de participation», et la méthode à suivre à cet effet. Il ressort de la plupart des études de cas que, de façon générale, on n'a pas cherché à impliquer directement les populations défavorisées dans ce processus ni prévu de cadre clair et adapté dans lequel assurer cette participation. On a malgré tout réussi peu ou prou à encourager la participation communautaire. Au Népal par exemple, la mobilisation sociale et la participation communautaire apparaissent comme les modèles de développement qui ont le mieux résisté au conflit. Tout porte à croire aujourd'hui que l'effort de développement, lorsqu'il est impulsé par la demande et implique une participation communautaire, est acceptable même aux parties au conflit. Ainsi, la participation communautaire a été exemplaire dans les projets d'approvisionnement en eau potable des zones rurales. Les principaux projets menés dans ce

³⁶ Monitoring and Synthesis Project (2003) Experience of PRSs in Asia. PRSP synthesis note 8, p. 5.

³⁷ CPD - IRBD (2002): PRSP Review, Poverty Reduction Strategy for Bangladesh: Views of Civil Society. Available at: www.cpd-bangladesh.org/work/irbd_docs/INT02-04.doc.

³⁸ Cooperation Committee for Cambodia, NGO Forum on Cambodia and Medicam "NGO statement to the 2002 Consultative Group Meeting on Cambodia", Phnom Penh, 19-21 June 2002.

secteur, à savoir le projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement communautaire, le projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement des petites villes et le conseil de développement pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement des zones rurales, reposent sur une démarche qui obéit à la demande et suppose une participation aux frais³⁹. Les projets, mis en œuvre par des ONG et des organisations communautaires, ont permis à 77,5 % de la population d'avoir accès à l'eau potable en 2004-2005⁴⁰.

42. Le Bangladesh a lui aussi accompli des progrès remarquables dans ce domaine, puisque 99 % de la population urbaine, 97 % de la population rurale et 97,4 % de la population globale avaient accès à l'eau potable en 2003. Le succès de la Grameen Bank illustre d'ailleurs l'importance du rôle de la participation communautaire.

43. C'est cependant au niveau de la surveillance et de la transparence que l'application d'une stratégie de développement fondée sur les droits pose le plus de problèmes. L'existence, dans la plupart des pays de la région, d'un système politique démocratique rend possible la mise en place de procédures pour assurer le contrôle et la transparence qui sont des éléments essentiels dans une stratégie de développement fondée sur les droits. Mais, à elle seule, la démocratie électorale suffit rarement à garantir la transparence voulue. Il est nécessaire de mettre en place un vaste cadre institutionnel comprenant un parlement et des commissions parlementaires efficaces, des institutions parajudiciaires, telles qu'une commission des droits de l'homme et un médiateur, et un véritable système de décentralisation. Un exemple de pas dans la bonne direction est la création par le Gouvernement népalais d'un mécanisme participatif d'observation de la pauvreté institutionnalisant le contrôle participatif dans le cadre duquel des fiches établies sur la base d'informations émanant des citoyens, des audits sociaux, des examens budgétaires effectués par des groupes de la société civile et des évaluations parlementaires des résultats des programmes et des politiques complètent les renseignements provenant du système d'observation et d'analyse de la pauvreté.

C. La protection et l'insertion sociale en tant que moyens de lutte contre la pauvreté dans l'union européenne

44. En dépit du sentiment général que la prospérité et le bien-être règnent dans les pays de l'Union européenne, près de 16 % de la population de l'Union sont exposés au risque de pauvreté⁴¹. Le «taux d'exposition risque de pauvreté» est défini comme «la proportion de personnes dont le revenu disponible, ajusté selon une échelle d'équivalence, (avant transferts sociaux) se situe au-dessous du seuil d'exposition au risque de pauvreté, qui est fixé à 60 % du revenu disponible médian national, ajusté selon une échelle d'équivalence (après transferts sociaux)». Vingt pour cent des enfants (personnes âgées de moins de 16 ans) vivant dans

³⁹ Nepal: Poverty Reduction Strategy Paper, IMF Country Report No. 03/305, September 2003.

⁴⁰ Ministry of Health and Population (MOHP), 2005.

⁴¹ At risk of poverty after social transfers in percentage of Eurostat, at http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps1000.

l'Union européenne sont exposés au risque de pauvreté⁴². La lutte contre la pauvreté est l'une des priorités de l'Union européenne. Le Traité d'Amsterdam contient un mandat d'insertion sociale dans l'Union. La question clef de l'exclusion sociale est abordée dans la Stratégie de Lisbonne, qui a fixé l'objectif consistant à parvenir, par la méthode ouverte de coordination, à l'éradication de la pauvreté dans la région d'ici à 2010. La réalisation de cet objectif permettrait d'atteindre un but de plus vaste portée que vise l'Union européenne, à savoir l'émergence d'une «Europe socialement homogène». L'objectif fixé devait être atteint en élaborant des plans d'action nationaux appropriés contre la pauvreté et l'exclusion sociale, assortis d'un processus de présentation de rapports périodiques et de suivi. De nouvelles améliorations ont été apportées aux indicateurs d'exclusion sociale lors du Conseil européen de Laeken de décembre 2001.

45. L'indicateur de pauvreté humaine (IPH-2) établi par le PNUD mesure la pauvreté humaine et de revenu dans les pays riches industrialisés. Il s'agit d'un indice composite de la pauvreté qui mesure le dénuement sur la base des indicateurs du développement humain que sont la capacité de vivre longtemps et en bonne santé, l'instruction, un niveau de vie décent et l'intégration dans la société. L'indice IPH-2 de 2005 montre que les pays scandinaves sont au premier rang, que l'Allemagne, la France et l'Espagne occupent des positions intermédiaires et que le Royaume-Uni et l'Irlande sont en queue de liste⁴³.

46. Lors du Conseil européen de Laeken, une série de 18 critères et indicateurs statistiques communs d'insertion sociale ont été approuvés et acceptés par le Comité de la protection sociale du Conseil de l'Europe. Ces indicateurs peuvent être classés comme suit:

- Indicateurs primaires englobant les principaux indicateurs de l'exclusion sociale, tels que la pauvreté financière, la santé et l'éducation;
- Indicateurs secondaires comprenant des indicateurs complémentaires établis conjointement par les États membres décrivant d'autres aspects du problème;
- Indicateurs tertiaires pouvant être incorporés par les États membres eux-mêmes dans leurs plans d'action nationaux pour mettre en exergue des aspects déterminés du problème et faciliter l'interprétation des indicateurs primaires et secondaires.

47. En vue d'améliorer encore plus les indicateurs de Laeken, le Comité de la protection sociale a adopté en juin 2006 une nouvelle série d'indicateurs communs de protection et d'insertion sociales. Ces nouveaux indicateurs ont permis de simplifier les précédents, donnant effet à un nouveau cadre pour le suivi de la protection et de l'insertion sociales à la lumière des objectifs communs établis au Sommet de Lisbonne, à savoir la cohésion sociale, une croissance économique accrue et une bonne gouvernance, la transparence et la participation de toutes les parties prenantes à la conception, à la réalisation et au suivi. Les nouveaux indicateurs qui

⁴² At risk of poverty rate after social transfers, by age group percentage, at http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps_mon/sdi_ps1112.

⁴³ Human and Income Poverty in OECDk, Central & Eastern Europe CIS, Human Development Report 2006, at <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/indicators/27.html>.

couvrent les grands dossiers intersectoriels, tels que l'insertion sociale, les pensions et les soins de santé à long terme, se veulent être complets, équilibrés et transparents pour que le processus de suivi soit efficace. Ils contiendraient les indicateurs communs de l'Union européenne, des indicateurs nationaux fondés sur des définitions et des hypothèses concertées et des informations mieux comprises au niveau national.

48. Le service belge de lutte contre la pauvreté a mené une vaste étude pour affiner les indicateurs de pauvreté existants en associant à son action des groupes qui travaillent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Le professeur Nicaise du service a souligné, lors de ses contacts avec l'expert indépendant, qu'un processus participatif visant à éliminer les conditions de l'exclusion sociale avait été lancé avec succès en Belgique. M. Nicaise a fait observer que bon nombre d'organisations communautaires étaient convenues d'une méthode opérationnelle commune fondée sur les principes du développement communautaire et de la lutte contre la pauvreté et que des groupes de discussion avaient été créés avec ceux qui œuvraient pour intégrer les personnes vivant dans la pauvreté, ainsi que d'autres parties prenantes (spécialistes de la question, organismes publics et autres, etc).

49. Les systèmes de protection sociale sont relativement développés dans l'Union européenne et visent à assurer la couverture voulue aux populations exposées au risque de pauvreté du fait du chômage, de la vieillesse, de la maladie, d'un revenu insuffisant ou parce qu'ils ont des enfants à charge. Les États membres sont responsables de l'exécution et du financement des programmes de protection sociale de leur propre pays. Toutefois, l'Union européenne coordonne les plans de sécurité sociale nationaux en adoptant des textes législatifs garantissant aux personnes la liberté de circuler dans la région sans que leurs droits à la protection sociale en pâtissent. Il convient de noter que l'Union européenne ne prévoit pas de système de sécurité sociale commun pour la région et laisse aux systèmes de sécurité nationaux la liberté d'opérer de manière indépendante, à condition que les principes fondamentaux d'égalité de traitement et de non-discrimination soient respectés.

50. L'Union européenne prend en outre une part active à la modernisation des systèmes de protection sociale de ses pays membres. Le Comité de la protection sociale, créé par le Conseil de l'Europe après le Sommet de Lisbonne de 2000, a pour tâche de relever le défi consistant à garantir un revenu sûr, des systèmes de pension sains et viables, l'insertion sociale et des soins de santé de haute qualité. En mars 2006, le Conseil européen a adopté un nouveau cadre pour l'insertion et la protection sociales ayant pour objectif de «garantir l'accès de tous aux ressources, aux droits et aux services nécessaires pour participer à la société, tout en prévenant l'exclusion et en s'y attaquant, et en combattant toutes les formes de discrimination qui conduisent à l'exclusion». En 2005 et 2006, les États membres de l'Union européenne ont adopté des mesures législatives visant à incorporer les objectifs du Sommet de Lisbonne dans leur système de protection sociale. En 2005, la Commission européenne a adopté le nouvel agenda pour la politique sociale (2005-2010) qui met l'accent sur deux domaines d'action prioritaires, l'emploi et l'égalité de chance pour tous. Dans le rapport commun sur la protection et l'insertion sociales de 2005 et celui de 2006, les États membres se sont engagés à élaborer des politiques dans plusieurs domaines prioritaires clés recensés dans leurs plans d'action nationaux, à savoir l'amélioration de la participation au marché du travail, la modernisation des systèmes de protection sociale, la lutte contre les inégalités en matière d'éducation, l'élimination de la pauvreté touchant les enfants, l'amélioration de la qualité du logement, l'amélioration de l'accès

à des services de qualité et la lutte contre la discrimination et l'intégration des minorités ethniques et des immigrants.

51. Au début de 2006, 9,8 % des adultes en âge de travailler vivant dans les 25⁴⁴ États membres de l'Union européenne appartenaient à des ménages sans emploi (c'est-à-dire des ménages dont aucun membre ne travaille). Les familles ayant des enfants apparaissaient comme les plus touchées par le chômage, et le pourcentage des enfants appartenant à des ménages sans emploi variait d'un pays membre à l'autre⁴⁵.

52. L'emploi ne permet pas forcément d'éliminer la pauvreté, comme on peut le voir dans le cas de l'Union européenne. En 2004, 7 % des citoyens de l'Union européenne (âgés de plus de 16 ans) exerçant une activité professionnelle étaient exposés au risque de pauvreté (si l'on se fonde sur le revenu après transferts sociaux). Le phénomène de la pauvreté des personnes qui travaillent soulève dans l'Union européenne de sérieuses questions quant à la qualité des emplois et à l'engagement de l'Union européenne en matière de lutte contre la pauvreté. Selon la définition établie par le Bureau des statistiques du travail des États-Unis et désormais largement acceptée, les travailleurs pauvres sont «les personnes qui ont consacré au moins la moitié de l'année à l'exercice ou à la recherche d'un emploi, mais qui continuent de vivre dans des familles pauvres»⁴⁶. Rares sont les travaux de recherche menés dans l'Union européenne sur la pauvreté des personnes qui travaillent; la France est le seul pays membre à avoir lancé des études sur ce phénomène. La pauvreté des personnes qui travaillent devrait être étudiée à la fois sous l'angle du revenu et au niveau du ménage si l'on veut avoir une idée complète du problème. Un taux élevé d'exposition au risque de pauvreté (15 % en 2001) a également été enregistré chez les travailleurs indépendants. L'Union européenne a aussi fait faire des études sur la relation entre les mauvaises conditions de travail et la pauvreté des personnes employées en vue d'améliorer la qualité de l'emploi dans la région.

53. L'espérance de vie a augmenté dans les 25 États membres de l'Union européenne au cours des dix dernières années. Entre 1995 et 2005, elle est passée de 72,8 à 75,8 ans pour les hommes et de 79,7 à 81,9 ans pour les femmes. Toutefois, les chiffres relatifs au nombre d'années de vie en bonne santé sont moins bons que ceux de l'espérance de vie. Selon des données de l'Office statistique des communautés européennes, dans les 15 États membres de l'Union⁴⁷, les femmes avaient en 2003 une espérance de vie en bonne en santé à la naissance de 66 ans et les hommes de 64,5 ans. Le montant total des dépenses de santé des 25 États membres de l'Union européenne (assurance maladie publique et assurances maladie privées comprises) représentait en 2004 7,4 % du PIB avec des variations d'un pays à l'autre s'établissant à 8 % aux Pays-Bas et en Suède et à un peu plus de 3 % en Lettonie, en Lituanie et en Pologne.

⁴⁴ EU of 25 member States (2004 to 2006).

⁴⁵ Eurostat Labour Force Survey, Spring 2006, at Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, MEMO/07/66, Brussels, 19 February 2007, at <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/66&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁴⁶ US Bureau of Labor Statistics, A profile of the working poor, March 2002.

⁴⁷ EU of 15 member States (1995 to 2004).

54. Les problèmes que pose la mise en place d'un système de soins de santé efficace sont les mêmes à travers le monde, le plus important étant celui du vieillissement des populations. Avec l'accroissement de l'espérance de vie, la proportion de personnes âgées et très âgées a augmenté. Le vieillissement fait en outre que la demande pour de meilleurs soins de santé curatifs et de réadaptation, est plus grande et la plupart des pays membres de l'Union européenne ne sont pas actuellement équipés pour fournir des soins à long terme de ce type. Aucun pays de l'Union européenne n'est doté d'une législation spécifique sur les soins à long terme; la France et la Tchécoslovaquie font partie des rares pays à avoir inscrit ces soins dans leurs programmes d'assistance sociale. Si les coûts des soins à long terme ne sont pas couverts par une assurance, un plus lourd fardeau pèsera sur les patients les plus âgés, dont le droit d'accès à la santé serait sérieusement restreint. L'Union européenne considère par ailleurs le secteur des soins de santé comme un important débouché potentiel pour les travailleurs qualifiés. Avec l'augmentation du nombre de personnes âgées nécessitant des soins, les besoins en personnel de santé sont en hausse et, chose intéressante, avec l'arrivée à l'âge de la retraite de nombreux membres de ce personnel, l'offre de main-d'œuvre se rétrécit. Ce phénomène entraîne à son tour une augmentation des dépenses de santé, engendrant ainsi des effets néfastes sur la viabilité financière du système de soins de santé. Il est possible de pallier ce problème en élaborant de meilleures stratégies de gestion des ressources humaines.

CONCLUSIONS

55. Le présent rapport montre comment une approche fondée sur les droits peut être appliquée à la fois sur le plan théorique pour parvenir à un consensus quant aux caractéristiques fondamentales de l'extrême pauvreté et sur le plan pratique dans la mise en œuvre de politiques d'élimination de l'extrême pauvreté. L'applicabilité du concept d'extrême pauvreté dans un cadre axé sur les droits de l'homme devra à présent être examinée sous l'angle des expériences des différents pays dans l'exécution de programmes de lutte contre la pauvreté. L'expert indépendant propose d'y procéder de manière systématique dans son prochain rapport; il s'agira alors de mettre en lumière les caractéristiques endogènes des problèmes rencontrés. Pour l'heure, la conclusion générale est qu'une approche fondée sur des droits de l'homme apporte une valeur ajoutée distincte dans le cadre des efforts pour faire face au problème de l'extrême pauvreté.
