



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/7/15
28 février 2008

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Septième session
Point 3 de l'ordre du jour

**PROMOTION ET PROTECTION DE TOUS LES DROITS DE L'HOMME, CIVILS,
POLITIQUES, ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS,
Y COMPRIS LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT**

**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, l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté fait le point des questions clefs dont il a été question au cours de son mandat. Il réaffirme en particulier que l'extrême pauvreté doit être considérée comme un phénomène englobant la pauvreté monétaire, la pauvreté du développement humain et l'exclusion sociale. Il demande que l'accent soit mis sur l'intersection de ces trois éléments lorsque se forme un consensus social sur les stratégies de réduction de la pauvreté. L'expert indépendant relève à ce propos que les politiques de l'Union européenne reposent sur une compréhension théorique de la pauvreté qui est analogue à la sienne. Les programmes de l'Union européenne visant à promouvoir l'inclusion sociale sont donc examinés dans ce contexte. Dans le présent rapport, l'expert indépendant souligne l'importance de la coopération internationale, qui est inscrite dans le droit international des droits de l'homme. Examinant l'efficacité de la coopération internationale pour éliminer l'extrême pauvreté, il formule quelques observations sur l'expérience acquise en Afrique au moyen des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Il conclut son rapport en mettant l'accent sur la nécessité de comprendre que l'extrême pauvreté est un déni des droits de l'homme, et propose que des principes directeurs sur l'extrême pauvreté prennent force obligatoire.

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

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1 – 4	3
II. HISTORIQUE	5 – 11	3
III. INFORMATIONS MISES À JOUR SUR LES ACTIVITÉS DE L'EXPERT INDÉPENDANT	12 – 22	4
IV. DÉFINITION DE L'EXTRÊME PAUVRETÉ	23 – 43	7
A. L'univers des pauvres dans sa totalité ou un univers rétréci?.....	35 – 37	9
B. Importance des différentes dimensions.....	38 – 40	10
C. Valeur ajoutée d'un cadre fondé sur les droits de l'homme	41 – 43	10
V. RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET INCLUSION SOCIALE	44 – 60	11
A. Définition de l'exclusion sociale	44 – 47	11
B. Protection sociale et inclusion sociale	48 – 51	12
C. Indicateurs de l'exclusion sociale dans l'Union européenne	52 – 55	14
D. Financement de la méthode ouverte de coordination: Programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale.....	56 – 60	15
VI. RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET COOPÉRATION INTERNATIONALE	61 – 84	16
A. Équité et non-discrimination.....	71 – 74	19
B. Participation	75 – 77	20
C. Responsabilité et transparence.....	78 – 84	21
VII. PROJET DE PRINCIPES DIRECTEURS.....	85 – 91	23

I. INTRODUCTION

1. Depuis 1989, la Commission des droits de l'homme examine l'extrême pauvreté en tant que source majeure de privation, qui nuit à l'exercice de tous les droits de l'homme. Pour elle, l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale étaient des atteintes à la dignité de la personne humaine et il fallait donc adopter d'urgence des mesures aux niveaux national et international pour y mettre fin¹. En 1998, la Commission a décidé de créer le mandat de l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté. A. M. Lizin a exercé ce mandat de 1998 à 2004, et Arjun Sengupta lui a succédé en 2004.

2. Dans ses résolutions 1998/25, 2004/23 et 2005/16, la Commission a invité l'expert indépendant à se concentrer sur les liens entre la jouissance des droits de l'homme et l'extrême pauvreté, les obstacles rencontrés et les progrès accomplis par les femmes vivant dans l'extrême pauvreté, ainsi que sur les effets de la discrimination sur l'extrême pauvreté.

3. Le présent rapport est le dernier présenté par M. Sengupta en qualité d'expert indépendant sur la question de l'extrême pauvreté. L'auteur exprime sa reconnaissance à Ipshita Sengupta et Avani Kapur du Centre pour le développement et les droits de l'homme, ainsi qu'au personnel du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme (HCDH), qui l'ont aidé à élaborer ce rapport. Ce dernier récapitule les principales conclusions de ses travaux depuis 2004. L'expert indépendant espère qu'ils retiendront l'attention du Conseil des droits de l'homme lorsqu'il examinera l'action menée dans le cadre de ce mandat et qu'il informera le successeur de M. Sengupta en conséquence.

4. En application de la résolution 2001/31 de la Commission, et d'autres résolutions connexes, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a entrepris d'élaborer un ensemble de principes directeurs sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté. Dans sa résolution 2/2, le Conseil des droits de l'homme a prié le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de diffuser ce projet de principes directeurs auprès des parties prenantes afin de recueillir leurs vues et suggestions. La section finale du présent rapport contient donc une analyse des vues de l'expert indépendant sur les principes directeurs.

II. HISTORIQUE

5. Au cours de son mandat, l'expert indépendant a précisé les liens conceptuels entre droits de l'homme et pauvreté, analysé les questions fondamentales que posent les stratégies de réduction de la pauvreté, et mis l'accent sur l'importance de la création d'emplois, le droit aux services essentiels et la mise en place de filets de protection sociale pour les plus pauvres d'entre les pauvres, en accordant une attention particulière à la situation des femmes.

6. En 2005, dans le premier rapport qu'il a présenté à la Commission (E/CN.4/2005/49), l'expert indépendant a exposé son approche générale du mandat en définissant l'extrême pauvreté comme un phénomène englobant la pauvreté monétaire, la pauvreté du développement humain et l'exclusion sociale.

¹ General Assembly resolution 51/97.

7. Dans son deuxième rapport (E/CN.4/2006/43), l'expert indépendant s'est efforcé de montrer l'apport indéniable d'une approche de l'extrême pauvreté envisagée en tant que violation ou déni des droits de l'homme à la lumière de la définition de l'extrême pauvreté figurant dans son premier rapport, et l'obligation qui en découlait pour les acteurs concernés d'assurer la mise en œuvre de programmes efficaces de lutte contre l'extrême pauvreté.
8. L'expert indépendant a également effectué une mission d'établissement des faits aux États-Unis d'Amérique du 24 octobre au 4 novembre 2005, au cours de laquelle il a rencontré des personnes vivant dans l'extrême pauvreté et des représentants d'organisations de la société civile et du Gouvernement. Le rapport de la mission présenté à la Commission (E/CN.4/2006/43/Add.1) rend compte des résultats de cette mission.
9. Les 23 et 24 février 2007, le HCDH a organisé une consultation d'experts sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme à Genève. Au cours de leur discussion, les experts ont mis l'accent sur des questions comme le renforcement des moyens d'action juridiques ouverts aux pauvres; la nécessité de garantir les dépenses de sécurité sociale grâce à un soutien international; le rôle joué par les organismes nationaux, les sociétés transnationales et les pays développés dans la lutte contre l'extrême pauvreté et le renforcement d'approches participatives transcendant la souveraineté nationale.
10. Dans son troisième rapport au Conseil (A/HRC/5/3), l'expert indépendant a précisé cette approche et proposé des moyens de faire face à l'extrême pauvreté en s'appuyant sur les conclusions qu'il avait tirées de plusieurs études de cas concernant différentes régions et sur les résultats de la consultation d'experts.
11. Dans le présent rapport, l'expert indépendant fait le bilan de toutes les questions qui ont été soulevées à propos de l'extrême pauvreté et des droits de l'homme. La section ci-après traite de la conceptualisation de la notion d'extrême pauvreté et des stratégies visant à l'éliminer. L'expert indépendant analyse la question de l'exclusion sociale, identifiée comme étant l'un des éléments de l'extrême pauvreté dans ses rapports précédents et considérée comme une caractéristique majeure de bien des approches de l'extrême pauvreté adoptées par l'Union européenne. Il se penche ensuite sur l'importance de la coopération internationale au développement dans la lutte contre l'extrême pauvreté et analyse les documents de stratégie de réduction de la pauvreté en Afrique en tant qu'outils permettant d'atteindre ce but. La section finale expose les vues de l'expert indépendant sur le projet de principes directeurs élaboré par la Sous-Commission.

III. INFORMATIONS MISES À JOUR SUR LES ACTIVITÉS DE L'EXPERT INDÉPENDANT

12. Le 17 janvier 2008, l'expert indépendant a rencontré Jérôme Vignon et Walter Wolf à la Commission européenne à Bruxelles. M. Vignon est Directeur de la Protection et de l'intégration sociale à la Direction générale Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances, tandis que M. Wolf est l'un des responsables de la politique de l'inclusion sociale.
13. La réunion avait pour objectif d'examiner les politiques adoptées par l'Union européenne pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale au sein des États membres de l'Union du point de vue du mandat. L'expert indépendant a fait part à la Commission européenne de sa

définition de l'extrême pauvreté comme un phénomène englobant la pauvreté monétaire, la pauvreté du développement humain et l'exclusion sociale. Ayant à l'esprit sa mission aux États-Unis en 2005 en sa qualité d'expert indépendant, il a demandé comment l'Union européenne appliquait le concept d'inclusion sociale aux politiques de lutte contre l'extrême pauvreté dans ses États membres.

14. Les représentants de la Commission européenne ont expliqué qu'il n'y avait pas de définition commune de la pauvreté absolue au niveau de l'Union européenne. La Méthode ouverte de coordination du processus de protection sociale et d'inclusion sociale fournissait toutefois les outils nécessaires à l'apprentissage mutuel. Instaurée lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, cette méthode représentait un cadre de coordination politique sans contraintes juridiques. Les États membres étaient convenus de définir et de promouvoir leurs politiques les plus efficaces dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale en vue de tirer parti de leurs expériences respectives. La Méthode ouverte de coordination consistait à:

- a) S'entendre sur des objectifs communs, y compris des buts partagés de haut niveau qui sous-tendent l'ensemble du processus;
- b) S'entendre sur un ensemble d'indicateurs communs montrant comment mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs;
- c) Établir des rapports stratégiques nationaux dans lesquels les États membres indiquent comment ils se proposent de planifier leurs politiques pendant une période convenue afin d'atteindre les objectifs communs;
- d) Évaluer ces stratégies conjointement avec la Commission européenne et les États membres.

15. Le premier élément clef de la politique mise en œuvre par l'Union européenne pour lutter contre la pauvreté est une approche de la «pauvreté relative», qui est liée à la notion d'exclusion sociale. En Europe, la pauvreté relative est souvent une question critique et la mondialisation en cours contribue à accroître les inégalités dans la région. Pour l'Union européenne, les personnes qui gagnent moins de 60 % du revenu national moyen risquent la pauvreté; elles ne peuvent participer pleinement à la vie de la société et courent donc le risque de l'exclusion sociale.

16. Le deuxième élément de cette politique consiste à intégrer la nécessité de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale en tant que valeur commune dans les politiques de l'Union européenne. S'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale nécessite des stratégies multiformes dans divers secteurs. Une politique efficace d'inclusion sociale ne consiste pas seulement en une politique de l'emploi. L'idée d'une politique sociale globale doit être promue par le dialogue, en particulier dans l'activité économique et relative à l'emploi menée par l'Union européenne.

17. Mais il existe un troisième élément, la consultation en cours sur «l'inclusion active» qui vise à encourager l'accès au marché du travail de tous ceux qui peuvent travailler, tout en réalisant l'objectif plus vaste d'assurer un niveau de vie décent à ceux qui sont et demeureront en dehors du marché du travail.

18. Du point de vue de la politique sociale, la limitation de la politique de l'emploi pose un problème clef. Par exemple, les pauvres qui travaillent et ceux qui ne peuvent travailler doivent bénéficier de mesures autres que celles qui concernent le marché du travail. De plus, la politique de l'emploi ne peut avoir une influence directe sur la création d'emplois, le côté demande; elle ne concerne que le côté offre du marché du travail pour lequel la nécessité de la flexibilité et de la sécurité doivent être prises en compte, tout en assurant la compétitivité indispensable sur le marché mondial.

19. Un autre problème tient à ce que le revenu moyen de certains des États devenus récemment membres de l'Union européenne est assez faible par rapport à la moyenne de l'Union. Il faudra donc peut-être revoir la notion de pauvreté absolue. Il n'existe à l'heure actuelle aucune norme convenue de ce qui constitue un «revenu adéquat» dans l'Union européenne. Les recommandations faites par le Conseil des ministres ne se réfèrent qu'à des aspects qualitatifs du niveau de vie minimum et ne disent rien des exigences quantitatives. L'harmonisation des salaires au niveau de l'Union européenne ne peut être l'objectif, étant donné que les salaires doivent refléter le coût de la vie et le niveau réel de la productivité.

20. L'expert indépendant a rencontré Fintan Farrel du Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, un groupe d'organisations de la société civile de 24 pays européens engagé dans le domaine de la recherche et de la sensibilisation. Le Réseau suit de près la mise en œuvre de la coordination des politiques sociales par l'Union européenne.

21. Le Réseau a appelé l'attention de l'expert indépendant sur les grandes questions ci-après:

a) Il faut garder très présentes à l'esprit la pauvreté relative et les inégalités croissantes au sein de l'Union européenne. La nature multidimensionnelle et les aspects droits de l'homme de la pauvreté devaient être soulignés. Il faut affiner les indicateurs de la pauvreté relative et de l'exclusion sociale;

b) Le changement de stratégie de l'Union européenne en 2005, dû au changement de direction de la Commission européenne, était préoccupant. La stratégie nouvellement définie privilégiait la croissance économique et la création d'emplois comme moyens de vaincre la pauvreté au dépens de l'intégration de l'inclusion sociale, stratégie qui avait été convenue en 2000 à Lisbonne;

c) La tendance à la baisse du financement de la protection sociale et des mesures de répartition qui semblait ressortir du rapport commun de l'Union européenne était particulièrement préoccupante. Elle découlait apparemment des pressions sur le marché auxquelles les pays membres de l'Union européenne devaient faire face à l'heure actuelle. Cette tendance nuisait à l'universalité et à la qualité des services publics.

22. Le 16 janvier, l'expert indépendant a participé à un séminaire tenu à l'Institut supérieur d'études sociales de l'Université de Louvain, auquel participaient des spécialistes et des représentants de la société civile. Il a présenté ses vues sur les liens entre l'extrême pauvreté et les droits de l'homme. Se référant à la définition de la pauvreté comme un phénomène englobant la pauvreté monétaire, la pauvreté du développement humain et l'exclusion sociale, il a souligné l'utilité des expériences faites en Europe pour combattre l'exclusion sociale. Les intervenants ont généralement partagé son point de vue et considéré qu'il était nécessaire de poursuivre les

recherches sur cette question, notamment sur le rôle de la société civile et des particuliers, outre l'obligation première qu'avaient les États d'assurer la jouissance des droits de l'homme.

IV. DÉFINITION DE L'EXTRÊME PAUVRETÉ

23. Dans son premier rapport, l'expert indépendant a élaboré une définition de travail de la pauvreté qu'il conçoit comme un ensemble de facteurs – pauvreté monétaire, pauvreté du développement humain et exclusion sociale. L'extrême pauvreté est une privation extrême, sur la base de définitions arrêtées par consensus de l'acuité de la privation, notamment lorsque tous ces éléments de privation coexistent.

24. La première dimension est celle de la pauvreté monétaire. Une définition simple de la pauvreté monétaire absolue consisterait à fixer l'apport calorique journalier minimum nécessaire à la survie d'une personne en assez bonne santé, auquel on ajouterait le montant minimum de denrées non alimentaires considéré comme essentiel à une vie sociale décente. Il serait alors possible de déterminer un seuil de dépense en dessous duquel une personne serait considérée comme extrêmement pauvre. On pourrait aussi convenir que la pauvreté monétaire correspond à un niveau de dépense par habitant ou à un minimum vital, de 1 ou de 2 dollars par jour, en termes de parité du pouvoir d'achat².

25. Une interprétation relativiste de la pauvreté monétaire tiendrait compte du contexte socioculturel d'un pays, tout en déterminant la capacité à répondre aux besoins essentiels. Une personne dont le revenu est suffisant pour assurer sa subsistance et ses besoins essentiels peut être considérée comme pauvre si ce revenu ne lui donne pas accès aux biens et aux services nécessaires pour satisfaire aux normes socioculturelles de son pays. Un groupe de personnes peut donc être considéré comme pauvre dans son pays même si, dans un autre pays, il peut être considéré comme n'étant pas pauvre, voire comme étant relativement riche. La pauvreté relative peut aussi être définie en termes de répartition des revenus. Ainsi, les 10 % des personnes se trouvant en bas de l'échelle des revenus peuvent être considérées, par consensus social, comme relativement pauvres.

26. Le deuxième élément est la pauvreté du développement humain, lorsque l'extrême pauvreté est considérée comme une privation extrême ou aiguë. Dans son rapport sur le développement humain, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a formulé certains indicateurs pour la santé, l'éducation, l'alimentation, la nutrition et autres besoins essentiels (outre le revenu par habitant) qui sont des indicateurs du développement

² 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 have 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 are available, these other indicators may be used in addition to the headcount ratio to attack income poverty appropriately. However, we have chosen the usual headcount ratio as an indicator of income poverty, as a first approximation of this exercise. See Sen (1995), "Inequality Re-examined", Oxford, pp. 102-116.

humain ou des éléments constitutifs de la notion de bien-être. La notion de bien-être signifie alors la faculté d'une personne de mener une vie qu'elle apprécie, c'est-à-dire la liberté «d'être et d'agir». Dans ce sens, l'extrême pauvreté peut être considérée comme une privation extrême de cette liberté, que les indicateurs peuvent mettre en évidence. Ainsi, les taux d'alphabétisation ou de scolarisation symbolisent le niveau d'instruction. De même, les indices d'espérance de vie ou de mortalité infantile ont été décrits comme des indicateurs de la liberté de mener une vie saine.

27. Ces libertés englobent tant les processus que les résultats des dispositifs sociaux et sont autant des éléments constitutifs que des facteurs déterminants. Ainsi, la liberté de mener une vie saine est un élément constitutif du bien-être d'une personne; mais elle est aussi un facteur déterminant puisqu'elle lui permet de jouir des autres libertés, notamment celles de travailler ou de circuler. Le revenu peut être considéré à la fois comme un élément constitutif et un facteur déterminant, même si, dans la plupart des cas, son rôle est beaucoup plus important que sa valeur intrinsèque. On peut aussi y voir une variable de substitution permettant de mesurer tout ce qui dans la vie constitue le bien-être, ainsi qu'une chose désirable en soi qui représente le pouvoir, le statut, la sécurité et la maîtrise des ressources, même si ces avantages ne sont pas concrétisés.

28. Le troisième élément de la pauvreté est l'exclusion sociale. Très différent des deux autres, cet élément est pourtant essentiel dans le concept de privation du bien-être. Il a une incidence sur le niveau de différents indicateurs du développement humain et, souvent, sur le niveau du revenu lui-même, tout comme le revenu et le développement humain influencent l'exclusion sociale. L'exclusion sociale est donc l'opposé de l'intégration sociale puisque les pauvres, les chômeurs, les minorités ethniques et les groupes vulnérables sont restés «en dehors» de la hiérarchie sociale. C'est cet aspect relationnel de l'exclusion sociale qui donne une valeur distincte à l'analyse des problèmes associés à la pauvreté.

29. Alors que la pauvreté monétaire et la pauvreté du développement humain concernent essentiellement les individus et supposent une privation due à l'insuffisance du revenu ou à l'incapacité à atteindre un certain niveau de développement humain, l'exclusion sociale est centrée sur les relations sociales, impliquant donc la privation en raison de l'appartenance à un certain groupe social dont l'interaction avec d'autres groupes cause cette privation. Les questions pertinentes concernent alors la nature et les causes de la rupture des liens sociaux, l'inaptitude du groupe à participer à la vie de la société, la discrimination à laquelle il se heurte ou le déni de ses droits au sein du système juridique en vigueur.

30. L'expert indépendant a noté qu'à l'occasion de manifestations internationales comme le Sommet mondial de Copenhague pour le développement social ou dans la Déclaration du Millénaire, la communauté internationale a affirmé que la pauvreté ne se bornait pas à la privation économique mais qu'elle impliquait aussi une privation d'ordre social, culturel et politique³.

31. L'extrême pauvreté peut donc être rattachée à ceux qui souffrent de pauvreté monétaire (parce qu'ils se trouvent en deçà d'un niveau convenu de revenu minimum disponible ou de dépense nécessaire pour mener une existence viable) et à ceux qui souffrent de pauvreté du

³ The Copenhagen Declaration on Social Development of the World Summit on Social Development, 1995, paras. 2 and 9. Available at: www.un-documents.net/cope-dec.htm.

développement humain (privés de l'accès à certains biens et services essentiels qui leur permettraient de mener une vie satisfaisante), ainsi qu'à des personnes en situation d'exclusion sociale (qui manquent de la sécurité requise pour mener une vie sociale adéquate, dépendant de la structure des relations sociales).

32. Bien qu'il y ait beaucoup de chevauchements et d'interdépendance entre ces concepts, étant donné que l'absence de revenu comme la privation du développement humain surviennent dans un contexte social donné, il s'agit là de domaines d'analyse distincts qui doivent être creusés au regard de leurs caractéristiques respectives afin de trouver des moyens plus efficaces de régler les problèmes soulevés.

33. Cette approche de la pauvreté a plusieurs avantages. Premièrement, il est possible d'élaborer des indicateurs pour ces formes de pauvreté à partir des données disponibles, qui rendent compte non seulement des résultats, mais aussi de l'aspect processus des activités, et non seulement de la disponibilité des biens et services, mais aussi de la possibilité d'y accéder.

34. Deuxièmement, elle renforce le consensus social et l'acceptabilité, permettant ainsi aux États et aux autres acteurs de la société d'accepter la responsabilité d'adopter des politiques de lutte contre l'extrême pauvreté. S'il est souhaitable que la société prenne en charge tous les pauvres d'un pays, il peut être prudent d'avancer pas à pas et de commencer par identifier un groupe de personnes considérées comme extrêmement pauvres, de manière à ce que des politiques appropriées puissent être mises en place parallèlement à des mécanismes institutionnels pour rendre leurs conditions de vie moins déplorables.

A. L'univers des pauvres dans sa totalité ou un univers rétréci?

35. L'univers des pauvres dans un pays est considéré comme l'ensemble ou la réunion des trois groupes: ceux dont le revenu est insuffisant, ceux qui sont privés de développement humain et ceux qui sont socialement exclus. En pareil cas, les personnes vivant dans l'extrême pauvreté seraient une fraction de chacun de ces groupes choisie en fonction de la gravité de la privation.

36. Étant donné que le nombre de ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté peut être très important dans bien des pays en développement, une société peut choisir un ensemble de critères limitant ce nombre à un sous-ensemble plus restreint, à savoir aux personnes qui souffrent à la fois de pauvreté monétaire, du manque de développement humain et d'exclusion sociale. Autrement dit, en ne retenant que les personnes qui souffrent des trois catégories de pauvreté, on arrive à un chiffre moins élevé que dans l'approche précédente. Cette méthode a pour avantage que la gravité de la situation serait apparente pour tous les membres de la société. Suivant le principe rawlsien de la justice, qui souligne la nécessité de se concentrer sur les groupes les plus vulnérables de la société, il devrait donc être possible d'en appeler au sens de la justice de la population et de la persuader d'accepter les obligations associées à l'élimination de l'extrême pauvreté, qui rend un petit groupe de la population extrêmement vulnérable, le prive de toutes les libertés et l'empêche d'agir.

37. Lors d'une consultation d'experts qui a lieu en 2007, la question du choix a été longuement débattue. Si l'approche de l'expert indépendant ne garantit en rien qu'il n'y aura pas de désaccord 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

afin de ne retenir que les victimes de l'extrême pauvreté permettrait vraisemblablement de garantir une plus grande acceptation au plan politique.

B. Importance des différentes dimensions

38. L'expert indépendant a clairement indiqué dans ses rapports précédents que la définition multidimensionnelle de l'extrême pauvreté qu'il a proposée n'allait à l'encontre d'aucune des définitions antérieures. La définition la plus complète utilisée dans les rapports sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté était fondée sur le concept de «précarité» avancé par le père Joseph Wresinski. Ce concept s'appuie à la fois sur l'approche française de l'exclusion sociale – absence de participation et rupture des liens sociaux – et sur les autres facteurs économiques et sociaux qui empêchent la jouissance des libertés et des droits de l'homme. Ce concept a aussi été résumé par le premier Rapporteur spécial sur la question des droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Leandro Despouy: «la précarité est l'absence d'une ou de plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux» (E/CN.4/Sub.2/1996/13, annexe III). Les facteurs qui permettent aux individus et aux familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires se rapportent directement à l'accès au revenu et au développement humain. Mais ils comportent aussi des aspects liés à l'exclusion sociale car les responsabilités fondamentales impliquent un rôle social lié à la jouissance des droits qui doivent être reconnus par la société. On ne perdrait rien à reformuler cette définition de façon à englober la pauvreté monétaire, la pauvreté humaine et l'exclusion sociale. Au contraire, il en découlerait une amélioration considérable de la pertinence de la notion de «précarité» dans la définition de l'extrême pauvreté.

39. De même, la privation des capacités, qui est dorénavant acceptée dans les documents relatifs au développement humain, peut également être considérée à la fois comme un manque de revenu, une absence de développement humain et l'exclusion sociale. De fait, la définition que donne Amartya Sen de la capacité, à savoir «La liberté de mener une vie que l'on a des raisons de choisir» est manifestement multidimensionnelle et fait du revenu et du développement humain à la fois des éléments constitutifs de la capacité et des facteurs déterminants, l'exclusion sociale apportant la dimension relationnelle de la pauvreté.

40. L'extrême pauvreté, englobant la pauvreté monétaire, la pauvreté humaine et l'exclusion sociale, ne se ramène pas à une question de gravité et d'intensité; dans ce concept, la pauvreté est considérée comme un déni des droits de l'homme, ce qui permet de mobiliser l'opinion publique en faveur de l'adoption de politiques publiques par le Gouvernement.

C. Valeur ajoutée d'un cadre fondé sur les droits de l'homme

41. L'utilisation d'un cadre fondé sur les droits de l'homme pour les politiques visant à éliminer la pauvreté donne une valeur ajoutée qui n'est pas négligeable. La référence aux droits de l'homme présente un intérêt supplémentaire car ceux-ci sont généralement considérés comme des objectifs extrêmement positifs que tous les individus sont, par définition, en droit d'atteindre. Cette approche a deux conséquences. Premièrement, considérer la pauvreté comme une violation des droits de l'homme permettrait de mobiliser l'opinion publique et, partant, de favoriser considérablement l'adoption de politiques appropriées, en particulier par les gouvernements des pays démocratiques. Ce sont avant tout les obligations qui découlent des droits de l'homme, dont le déni est assimilé à la pauvreté, qui changent la nature du discours du développement

économique en faisant de l'élimination de la pauvreté un objectif primordial. Deuxièmement, ces obligations ont force contraignante, et les autorités doivent pouvoir démontrer qu'elles ont fait de leur mieux pour assurer la jouissance des droits de l'homme en adoptant les politiques qui ont le plus de chances d'atteindre ces résultats.

42. L'expert indépendant a résumé cette approche dans son deuxième rapport lorsqu'il a indiqué qu'en se concentrant sur l'extrême pauvreté, il devrait être possible d'invoquer plus généralement les obligations qui y sont associées, car il serait difficile ou inconvenant pour les débiteurs de ces obligations de se soustraire à leur responsabilité.

43. Pour commencer, il est souvent plus facile de demander la jouissance des droits de l'homme qui sont inscrits dans le droit international des droits de l'homme ou le droit interne. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels confère cette reconnaissance au droit à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, à la sécurité sociale et à un niveau de vie décent. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît le droit de réunion, le droit à l'information ou la liberté d'expression pour n'en citer que quelques-uns. Si ces droits sont exercés au sein d'un système social, on voit mal comment la pauvreté pourrait sévir dans cette société.

V. RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET INCLUSION SOCIALE

A. Définition de l'exclusion sociale

44. L'expert indépendant a souligné combien il était important de considérer l'extrême pauvreté dans toutes ses dimensions; mais dans la pratique, différents pays privilégient souvent une dimension, à laquelle d'autres dimensions peuvent être ajoutées. Pour bien des pays en développement pauvres, la pauvreté monétaire peut sembler la plus importante. Pour d'autres, ce peut être la pauvreté du développement humain. Un grand nombre de pays développés, en Europe par exemple, considèrent essentiellement la pauvreté sous un angle adapté à leur réalité, et l'exclusion sociale devient leur préoccupation première. L'exclusion sociale repose sur la notion de pauvreté relative. Selon Townsend, «les individus, les familles et les groupes de la population peuvent être considérés comme pauvres lorsqu'ils n'ont pas les moyens de se procurer les vivres, de participer aux activités et de s'assurer les conditions de vie et le confort qui sont habituels, ou du moins largement encouragés, ou approuvés, dans la société à laquelle ils appartiennent»⁴.

45. Dans son rapport, Joseph Wresinski fait observer que les pauvres sont repoussés dans des zones où les autres pénètrent rarement: les taudis des centres urbains, la périphérie des villes et l'habitat rural isolé. Lorsqu'ils sont visibles, c'est souvent parce qu'ils ont été mis à la rue dans leur propre quartier. Géographiquement éloignés, et socialement isolés, ils sont coupés de la vie culturelle, politique et civique du pays⁵. Wresinski pense que c'est cette exclusion qui piège les

⁴ See, Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom* (1979), Penguin Books, Harmondsworth.

⁵ Chronic Poverty and Lack of Basic Security: a report of the Economic and Social Council of France by Joseph Wresinski, 1987, at www.atd-fourthworld.org/IMG/pdf/Wres_JO87en.pdf.

familles pauvres et que toute mesure d'atténuation de la pauvreté est vouée à l'échec si elle ne combat pas les effets de l'exclusion.

46. En 1995, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a défini l'exclusion sociale comme le processus par lequel des individus ou des groupes sont totalement ou partiellement exclus de la société dans laquelle ils vivent.

47. Tony Atkinson a identifié trois éléments clefs de l'exclusion sociale⁶:

- Relativité: l'exclusion ne peut être évaluée qu'en comparant la situation de certains individus (ou groupes ou collectivités) à celle du reste de la société, dans un endroit donné et à un moment donné;
- Intervention: les gens sont exclus en raison de l'action de certains agents;
- Dynamique: les caractéristiques de l'exclusion (et de ses effets néfastes) peuvent n'apparaître que dans le temps sous la forme d'effets cumulés.

B. Protection sociale et inclusion sociale

48. Dans ses rapports précédents, l'expert indépendant a fait état de plusieurs tentatives visant à évaluer l'exclusion sociale et de l'établissement d'un lien entre l'exclusion sociale et d'autres aspects de la pauvreté aboutissant au déni de libertés fondamentales ou de la sécurité pour certains secteurs de la société. Dans la plupart des pays, les politiques de développement sont conçues de telle manière qu'il n'est accordé d'importance qu'à une seule dimension des trois aspects de la pauvreté, par exemple la pauvreté monétaire ou la pauvreté du développement humain. Le processus d'inclusion sociale lancé en 2000 par l'Union européenne est un exemple remarquable de l'extension de la notion d'exclusion sociale de façon à prendre en considération d'autres éléments de l'extrême pauvreté (la pauvreté monétaire et la pauvreté du développement humain) dans le discours de développement de l'Union européenne, afin de contribuer de façon notable à l'action pour l'élimination de la pauvreté dans la région, d'ici à 2010. Les plans de lutte contre la pauvreté sont intégrés dans les politiques nationales et les États membres de l'Union européenne sont encouragés à soumettre leurs politiques à un examen critique⁷. Les États membres doivent également s'efforcer de réformer leurs systèmes de protection sociale par les échanges et l'apprentissage mutuel. Le processus de la méthode ouverte de coordination mis en œuvre consiste à entreprendre la modernisation du système de sécurité sociale dans l'Union européenne, en particulier dans le domaine des pensions, de la santé et des soins de longue durée⁸.

⁶ Atkinson quoted in Peter Saunders, Can Social Exclusion Provide a New Framework for Measuring Poverty?, SPRC Discussion Paper No. 127, October 2003, at <http://www.sprc.unsw.edu.au/dp/DP127.pdf>.

⁷ Social inclusion at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/poverty_social_exclusion_en.htm.

⁸ Social protection at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/social_protection_en.htm.

49. Les objectifs d'inclusion sociale du programme de l'Union européenne sont les suivants:
- Éradiquer la pauvreté des enfants en brisant le cercle vicieux de la transmission de la pauvreté de génération en génération;
 - Faire en sorte que les marchés de l'emploi ne soient pas fermés, ce qui suppose un niveau suffisant d'aide au revenu avec un lien au marché du travail et un meilleur accès aux services⁹;
 - Garantir à chacun un logement décent qui favorise l'inclusion sociale, par des projets, des campagnes et des études¹⁰;
 - Lutter contre la discrimination et accroître l'intégration des handicapés, des minorités ethniques et des immigrants en adoptant un mode d'approche triple: accroissement de l'inclusion des groupes vulnérables et marginalisés; renforcement de l'accès aux principaux services et aux opportunités; application d'une législation visant à faire disparaître la discrimination et mettre au point des modes d'approche ciblés pour contribuer à satisfaire aux besoins spécifiques de chaque groupe, en particulier des immigrants et des minorités ethniques;
 - S'attaquer à l'exclusion financière et au surendettement en élaborant des plans d'action nationaux en faveur de l'inclusion sociale tendant à prévenir et à éliminer le surendettement et l'exclusion financière engendrés par les obstacles aux services bancaires et l'illettrisme financier, et visant à comprendre les habitudes de gestion des petits budgets.

50. La méthode ouverte de coordination instituée au Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, constitue un cadre de coordination politique sans contraintes juridiques commun aux États membres qui l'utiliseront pour identifier et promouvoir des politiques dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale¹¹. Dans un document intitulé «Travailler ensemble, travailler mieux: un nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale», l'Union européenne énonce des propositions permettant de prendre en compte la méthode ouverte de coordination dans les domaines suivants¹²:

- Accès aux ressources, droits et services nécessaires pour assurer la participation et éviter l'exclusion;

⁹ Active inclusion at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/active_inclusion_en.htm.

¹⁰ Decent housing and homelessness at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/homelessness_en.htm.

¹¹ See http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_en.htm.

¹² http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/objectives_en.pdf.

- Régime de retraite suffisant et durable;
- Santé et soins de longue durée accessibles, de bonne qualité et durables.

51. La méthode ouverte de coordination comporte aussi un ensemble d'indicateurs primaires et secondaires communs dans les domaines de l'inclusion sociale, des pensions, des soins de santé et des soins de longue durée. Les indicateurs primaires sont un petit groupe d'indicateurs principaux portant sur toutes les dimensions essentielles des objectifs définis. Les indicateurs secondaires servent à appuyer ces indicateurs principaux¹³. En juin 2006, le Comité de la protection sociale de l'Union européenne a adopté un ensemble d'indicateurs communs de protection sociale et d'inclusion sociale, qui comporte 14 «indicateurs transversaux» et 11 «indicateurs contextuels» conçus pour refléter les nouveaux objectifs de la cohésion sociale et de l'interaction avec les objectifs de croissance et d'emploi arrêtés dans la Stratégie de Lisbonne, ainsi que des portefeuilles thématiques sur l'inclusion sociale, les pensions, les soins de santé et les soins de longue durée.

C. Indicateurs de l'exclusion sociale dans l'Union européenne

52. Tous les indicateurs communs et les indicateurs variables ont été calculés et mis à jour par Eurostat¹⁴. Les objectifs transversaux seront évalués à l'aide des indicateurs. Dans leurs rapports nationaux, les États membres doivent donner un bref aperçu actualisé de la situation économique, sociale et démocratique générale, dont il est tenu compte pour l'élaboration des politiques de développement en ce qui concerne la protection sociale et l'inclusion sociale. L'analyse des États membres doit se fonder sur des statistiques et les indicateurs transversaux acceptés par tous, complétés par des indicateurs nationaux.

53. Les États membres doivent adopter un mode d'approche ciblé en identifiant quelques objectifs prioritaires, en s'occupant aussi des objectifs généraux. En ce qui concerne l'inclusion sociale, ils devraient adopter un mode d'approche intégré, pluridimensionnel, pour traiter de la pauvreté et de l'inclusion sociale. La liste des indicateurs a été organisée par groupes; chaque groupe représente un outil condensé et complet, accepté par tous, pour surveiller la situation sociale d'un pays au regard des objectifs communs.

54. Les objectifs généraux de la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale consistent à promouvoir:

- La cohésion sociale, l'égalité entre hommes et femmes et l'égalité des chances pour tous grâce à des systèmes de protection sociale et des politiques d'inclusion sociale adéquats, accessibles, financièrement viables, adaptables et efficaces;

¹³ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm.

¹⁴ This section is derived from *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios*, European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, 7 June 2006, at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/indicators_en.pdf.

- Une interaction efficace et réciproque entre les objectifs de Lisbonne (plus grande croissance économique, emplois plus nombreux et de qualité et plus grande cohésion sociale) ainsi qu'avec la Stratégie de développement durable de l'Union européenne;
- Une gouvernance efficace, la transparence et la participation des parties prenantes dans la conception, la mise en œuvre et le contrôle de la politique.

55. Les indicateurs de l'Union européenne et les indicateurs nationaux couvrent les objectifs communs essentiels, comme le taux de risque de pauvreté de l'Union européenne (proportion de personnes ayant un revenu disponible inférieur à 60 % du revenu moyen national); indicateurs de l'inégalité de revenus de l'Union européenne (rapport entre le revenu total perçu par les 20 % de la population du pays ayant le revenu le plus élevé (quintile supérieur) et le revenu perçu par les 20 % de la population ayant le revenu le plus faible (quintile inférieur)); indicateurs nationaux, comme l'espérance de vie en bonne santé (nombre d'années qu'un individu peut espérer vivre en bonne santé); personnes ayant arrêté tôt leurs études (part des jeunes âgés de 18 à 24 ans qui ont seulement le niveau d'études secondaires); personnes vivant dans un ménage sans emploi et sans accès au marché de l'emploi (proportion de personnes vivant dans un ménage sans emploi, exprimée comme la part de toutes les personnes du même groupe d'âge et dans un ménage d'une des catégories principales); indicateurs d'exclusion sociale.

D. Financement de la méthode ouverte de coordination: Programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale

56. Le Programme communautaire pour l'emploi et la solidarité vise à soutenir financièrement la mise en œuvre des objectifs de la méthode ouverte de coordination. Il consiste à mener des études permettant de mieux comprendre l'exclusion sociale et la pauvreté; à suivre et à évaluer la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination et son incidence aux niveaux national et communautaire; à analyser l'interaction entre la méthode ouverte de coordination et d'autres domaines de politique générale; à organiser des échanges sur les politiques, à promouvoir un apprentissage mutuel au moyen de l'examen par les pairs, et à diffuser l'information au sujet des défis majeurs en ce qui concerne la coordination entre différentes parties prenantes; et à augmenter la capacité des acteurs européens d'appuyer des objectifs et des stratégies de politique communautaire et de les développer.

57. Le Programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale 2002-2006 avait été conçu pour permettre à la Communauté et aux États membres de coopérer et de renforcer l'efficacité des politiques de lutte contre l'exclusion sociale. Il était destiné à tous les acteurs, publics et privés, impliqués dans la lutte contre l'exclusion sociale, notamment les États membres, les autorités locales et régionales comme les partenaires sociaux, les prestataires de services sociaux, les organisations non gouvernementales, les universités et les instituts de recherche, les bureaux nationaux de statistiques et les organes d'information.

58. Un budget de 75 millions d'euros avait été alloué à la mise en œuvre du Programme, pour une période de cinq ans, de 2002 à 2006. Un comité, composé de représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne et d'autres pays participants (pays de l'Association européenne de libre-échange – AELE – et de l'Espace économique européen – EEE), avait été constitué afin de donner une orientation politique à la Commission au sujet de la mise en œuvre du Programme.

59. Les résultats du Programme d'action communautaire ont été évalués pendant la période d'application. La conclusion a été qu'un usage efficace des ressources et des fonds disponibles avait été fait mais qu'une meilleure capitalisation des résultats accroîtrait l'efficacité du Programme. Le Programme est utile dans le contexte de tous les États membres de l'Union européenne mais certaines actions sont plus appropriées pour des domaines particuliers. L'utilité des programmes est également amoindrie par les contraintes au plan national et par le relatif manque d'engagement auprès des acteurs au niveau local. Le Programme a été efficace pour ce qui est de sensibiliser à l'exclusion sociale et à la pauvreté et mieux comprendre ces questions, de mettre en œuvre les instruments d'apprentissage et d'aider à renforcer les capacités pour traiter de ces questions. Il a permis de mettre sur pied le processus de la méthode ouverte de coordination et a apporté une valeur ajoutée à l'Union européenne en aidant à établir des stratégies concrètes pour traiter de l'exclusion sociale et de la pauvreté¹⁵.

60. Sur un plan plus général, on a relevé que le Programme avait encouragé le partage des connaissances sur quasiment toutes les questions essentielles. Du point de vue stratégique, le rôle du Programme avait été limité; les analystes avaient considéré qu'il traitait des questions de pauvreté et d'exclusion sociale de façon diffuse et parcellaire, et ne portait que sur quelques domaines thématiques, et ne s'inscrivait pas dans le processus d'inclusion sociale de l'Union européenne.

VI. RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET COOPÉRATION INTERNATIONALE

61. La notion de coopération internationale par le biais de l'aide internationale au développement trouve ses origines dans la théorie de la justice distributive qui traite de la répartition équitable des ressources rares dans la société. Étant donné que les richesses et les ressources sont limitées, la question essentielle est de savoir comment répartir ces ressources de façon juste et équitable¹⁶. La notion de coopération internationale peut également être attribuée à la théorie du cosmopolitisme¹⁷.

¹⁵ Final synthesis main report of the evaluation of the European Union programme to promote Member State cooperation to combat social exclusion and poverty, December 2006, at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/evaluation_full_text_en.pdf.

¹⁶ The theory of international distributive justice can be located in jurisprudential theories. John Rawls' notion of the duty of assistance to assist burdened societies to become full members of the society is crucial to this understanding. Ronald Dworkin, on the other hand, emphasizes just distribution through the envy test, whereby distribution of goods is not satisfactory unless it causes a person to envy another person because of the bundle of resources he has received. This can be resolved through an auction where everyone gets the same amount that enables him to bid for all available resources. Robert Nozick explains the concept of distributive justice through the entitlement theory whereby everyone is entitled to the holdings they possess under distribution by just means.

¹⁷ Charles R. Beitz referred to social liberalism and cosmopolitan liberalism based on an understanding of an international society. Thomas Pogge distinguished between institutional and interactional approaches to cosmopolitanism.

62. Les Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies font à tous les États Membres obligation de s'engager à agir conjointement et séparément, en coopération avec l'Organisation afin d'assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

La Déclaration universelle des droits de l'homme met également en exergue la nécessité d'instaurer une coopération internationale pour obtenir la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels (art. 22 et 28).

63. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît l'importance de la coopération internationale pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et énonce que les pays riches doivent apporter une assistance, individuellement et par l'aide et la coopération internationales, en particulier économique et technique, aux pays pauvres qui n'ont pas les ressources suffisantes pour satisfaire aux droits consacrés dans le Pacte. En vertu du paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte, les États parties sont tenus de prendre des mesures appropriées pour assurer la réalisation du droit à un niveau de vie suffisant et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. Conformément au paragraphe 2 de l'article 11, les États parties sont tenus d'adopter, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires pour assurer le droit fondamental d'être à l'abri de la faim.

64. La Déclaration de 1986 sur le droit au développement souligne l'importance de la coopération internationale (art. 3, par. 3) considérée comme un devoir pour les États, individuellement et en tant que membres de la communauté internationale. La Déclaration de Vienne de 1993 réaffirme les notions de solidarité et de coopération internationales.

65. Dans la Déclaration du Millénaire (2000), il est affirmé que la solidarité internationale est l'une des valeurs clefs des relations internationales et l'une des valeurs fondamentales qui doivent sous-tendre les relations internationales au XXI^e siècle: «Les problèmes mondiaux doivent être gérés multilatéralement et 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.». L'objectif 8 des objectifs du Millénaire pour le développement consiste à mettre en place un partenariat mondial pour le développement, qui peut être considéré comme le moyen d'atteindre les sept autres objectifs. La nécessité d'établir des partenariats mondiaux pour le développement, établie dans l'objectif 8, découle du manque de ressources financières et humaines que la plupart des pays en développement connaissent de façon chronique. De plus, l'environnement international est défavorable car les courants d'aide en faveur des pays en développement sont erratiques tandis que les obstacles au commerce international existent toujours. De plus, il est impossible pour les pays en développement seuls et sans coopération internationale, de remédier aux faiblesses systémiques dans la gouvernance mondiale pour ce qui est de la transparence, la responsabilité et la participation, en particulier dans les accords internationaux relatifs au commerce et à la finance¹⁸.

¹⁸ Sakiko Fukuda-Parr, Millennium Development Goal 8: Indicators for International Human Rights Obligations, *Human Rights Quarterly* 28 (2006), pp. 966-997.

66. La plupart des experts font valoir qu'il n'existe pas d'obligation internationale juridiquement contraignante qui imposerait aux pays développés d'apporter aux pays en développement une assistance internationale et une aide au développement, mais le cadre juridique international actuel de la coopération internationale est tel que les pays riches ne devraient pas éluder l'obligation morale et politique d'aller vers les pays en développement dans l'esprit de la coopération internationale. Dans la section suivante, l'expert indépendant étudie l'expérience acquise en Afrique de l'utilisation des documents de stratégie de réduction de la pauvreté, afin d'apprécier la réalité de la coopération internationale.

67. L'élimination de l'extrême pauvreté devrait être l'objectif premier des politiques de développement et ne peut être obtenue que par une conception du développement fondée sur les droits. Les politiques doivent intégrer les principes fondamentaux des normes internationales des droits de l'homme: équité, non-discrimination, participation, responsabilité et transparence.

68. Le modèle de coopération internationale fondé sur les pactes pour le développement¹⁹ pour la mise en œuvre de programmes de réduction de la pauvreté exige de régler la question des conditions d'octroi de l'aide de telle façon que les pays en développement, tout en recevant une aide et une assistance internationales pour leur permettre de réaliser leurs objectifs de développement, n'aient pas à sacrifier leur souveraineté dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques et programmes. Il faut de leur côté que les pays en développement acceptent les obligations qui leur incombent de respecter et de protéger les droits de l'homme. La communauté internationale, en particulier les pays donateurs et les institutions internationales, doivent faire en sorte que les pays en développement aient librement accès au commerce et au financement. Il faut garantir que les conditions ou les obligations acceptées par les pays en développement répondent à leurs intérêts et soient étroitement contrôlées par eux seuls, d'une façon conforme avec la conception fondée sur les droits²⁰.

69. Un cadre de coopération internationale visant à atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté a ainsi été adopté par la communauté internationale sous l'égide de pays donateurs développés et d'institutions financières internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, mis au point par le FMI et la Banque mondiale en 1999, sont établis par les pays à faible revenu qui

¹⁹ The concept of "development compacts", as developed by Dr. Arjun Sengupta, then independent expert on the right to development, is a practical model for implementing the right to development through international cooperation, and to set up a monitoring system within the countries engaged in that cooperation. The right to development-development compact (RTD-DC) model is based on a mutual commitment between the donor countries of the Organization for Economic Cooperation and Development, financial institutions and concerned developing countries for implementing the right to development through programmes, namely poverty reduction programmes. The concerned developing countries must accept the primary responsibility for implementation of the poverty reduction programmes covered by the RTD-DC model, but these programmes should not be imposed from outside and countries implementing these programmes must have ownership over them.

²⁰ See also the fourth report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta (E/CN.4/2002/WG.18/2).

exposent en détail leurs stratégies de réduction de la pauvreté; ils établissent des liens entre les actions au plan national, l'appui des donateurs et les résultats du développement, associent les parties prenantes nationales et les partenaires du développement, notamment le FMI et la Banque mondiale. Ces documents ont été conçus comme une nouvelle façon d'aborder la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu, selon des stratégies de réduction de la pauvreté propres au pays lui-même²¹. Cinq principes de base régissent la conception des documents de stratégie de réduction de la pauvreté: le document doit émaner du pays lui-même, être axé sur les résultats, complet et détaillé, orienté vers le partenariat et reposer sur une perspective à long terme de la réduction de la pauvreté. Cette conception a succédé aux programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale, sévèrement décriés parce qu'ils étaient perçus comme imposant aux pays en développement des conditions afin de mettre en œuvre une politique d'économie de marché au point de mettre en péril leur souveraineté économique.

70. La pratique des documents de stratégie de réduction de la pauvreté a été complètement adoptée ou en est à différents stades de l'adoption dans plus de 70 pays à faible revenu du monde entier. La plupart des pays ont accepté de donner la prépondérance à la réduction de la pauvreté dans le cadre de leur politique générale et leurs objectifs généraux sont conformes aux normes internationales des droits de l'homme et aux principes internationaux de coopération mais il faudrait étudier l'exécution des engagements pris dans les documents au regard d'une approche de la lutte contre la pauvreté fondée sur les droits, c'est-à-dire du point de vue de l'équité, la non-discrimination, la participation, la responsabilité et la transparence²².

A. Équité et non-discrimination

71. Par équité il faut comprendre l'équité en ce qui concerne la croissance, la structure et la répartition des ressources dans l'économie, ainsi que la répartition équitable des revenus et des bénéfices obtenus par l'exercice des droits. La non-discrimination suppose qu'aucune discrimination n'est exercée pour des motifs comme le sexe, la race, la langue, l'appartenance politique ou la situation socioéconomique, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des pratiques et dans l'application de la démocratie et de la primauté du droit, une attention particulière étant accordée aux intérêts des groupes vulnérables.

72. Les filets de protection sociale, y compris les transferts de caisse, les subventions alimentaires et les subventions aux prix, les travaux publics, etc., sont mis en place à l'intention des pauvres ou de ceux qui risquent de tomber dans la pauvreté, afin de les protéger contre l'insécurité due à la répartition inégale du revenu et de les aider à résister aux chocs et aux situations d'adversité qui peuvent les plonger dans le dénuement complet. Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté établis par de nombreux pays d'Afrique reconnaissent et incorporent des mesures de sécurité sociale. Au Cap-Vert une stratégie de développement de la protection sociale a été élaborée dans le cadre du document de stratégie de réduction de la

²¹ IMF, IMF Executive Board Reviews the Poverty Reduction Strategy Paper Approach, Public Information Notice No. 02/31, 15 March 2002, at www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0231.htm.

²² All country-specific poverty reduction strategy papers and their progress reports cited in the present report are available on the IMF website at www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp.

pauvreté, tandis que le Sénégal renvoie à la stratégie nationale de protection sociale lancée en 2005, un plan global de sécurité sociale qui vise les catégories de population les plus pauvres et à risque. Cela étant, dans la plupart des pays d'Afrique, le droit à la sécurité sociale n'a pas été atteint parce que les plus pauvres et les plus vulnérables sont restés totalement à l'écart des fruits de la croissance économique.

73. L'inégalité entre hommes et femmes constitue un obstacle majeur à la croissance économique fondée sur les droits. On a pu observer que quand l'éducation des filles est meilleure la famille fonctionne mieux et les décisions en ce qui concerne la production, la consommation et l'épargne sont plus judicieuses. L'inégalité entre hommes et femmes dans l'emploi persiste dans de nombreux pays d'Afrique. Au Lesotho par exemple, alors que les filles sont plus nombreuses à être instruites que les garçons, la discrimination à l'égard des femmes est généralisée dans l'emploi et dans l'accès aux ressources productives et au crédit. La violence familiale et sexuelle est très répandue, malgré l'application d'une politique en faveur des femmes et du développement et la promulgation en 2003 de la loi sur les infractions sexuelles. Néanmoins, ces stratégies ont d'un côté fait mieux connaître et évaluer les questions liées à la discrimination à l'égard des femmes et d'un autre côté elles ont favorisé une mobilisation et un militantisme accrus en faveur des droits des femmes et de l'égalité dans la participation à la prise de décisions. Au Malawi, la stratégie de croissance et de développement (2006-2011) vise à prendre les besoins des femmes en considération dans le processus de développement et à garantir la participation en toute égalité des hommes et des femmes dans le but de réaliser un développement durable. Le Rwanda est l'un des pays où le taux de représentation des femmes au Parlement est le plus élevé, avec 45 % de sièges obtenus par des femmes aux élections locales. La loi de 2004 portant modification du régime électoral pour le gouvernement local du Lesotho réserve 30 % des sièges aux femmes.

74. À Djibouti, les documents de stratégie de réduction de la pauvreté comportent des plans d'action spécifiques visant à améliorer le sort de groupes vulnérables déterminés, comme les enfants des rues, les personnes déplacées et les nomades. Au Tchad, la stratégie du Gouvernement en ce qui concerne la protection sociale a deux volets: garantir que les stratégies sectorielles soient davantage ciblées pour répondre aux besoins des plus pauvres, et organiser des actions plus spécifiquement destinées aux handicapés, aux orphelins, aux habitants des villes sans emploi et aux femmes.

B. Participation

75. Tous les membres d'une communauté qui adopte une conception du développement fondée sur les droits doivent pouvoir participer, individuellement ou collectivement, a) à la prise de décisions concernant les priorités de politique générale; b) à l'élaboration de programmes pour mettre en œuvre les politiques; c) à la surveillance du processus de mise en œuvre; d) à l'évaluation des résultats, suivie de mesures correctrices.

76. Les documents provisoires de stratégie de réduction de la pauvreté, qui étaient des documents de base pour établir les définitifs, ont été généralement établis par des technocrates en collaboration avec des agents du FMI et de la Banque mondiale, sans le moindre processus participatif. Toutefois dans quelques pays le gouvernement a organisé la participation des citoyens pour certains aspects de la gouvernance, comme la responsabilité de l'utilisation des fonds publics et la surveillance par les citoyens des services publics.

En Éthiopie, des consultations se sont tenues dans 171 districts et ont été complétées par des consultations au niveau des provinces puis au niveau national. Au Rwanda, le Gouvernement a demandé l'avis de la population dans une étude nationale d'évaluation de la pauvreté faisant participer 1 000 personnes, processus de planification par lequel les communautés ont conçu des plans d'action afin de trouver des solutions aux problèmes qu'elles avaient identifiés; une évaluation de l'utilité des politiques a également été menée dans 38 des 100 districts et 10 000 personnes ont participé à des groupes de discussion²³. Dans le cas du Lesotho, il a fallu plus de temps pour établir le document de stratégie de réduction de la pauvreté en raison d'un vaste processus de consultation engagé pour garantir un résultat de qualité²⁴. Au Bénin le processus de préparation a été soutenu par des consultations et la participation des gouvernements locaux, des organisations non gouvernementales, du secteur privé et des partenaires du développement.

77. Les pays ont rencontré divers problèmes pour introduire une approche participative. Au Kenya, moins de 10 % des parlementaires ont pris part aux consultations. Au Malawi, des consultations dans les districts ont exclu les citoyens ordinaires et les représentants élus. À Djibouti, la participation de la société civile à l'élaboration des politiques publiques a été très faible mais depuis les années 90 il y a eu une explosion dans la création d'associations communautaires capables de mobiliser la population, associations résolues et dynamiques qui associent les femmes et les jeunes. Toutefois, la portée de leurs actions est limitée par le manque de structures, la faiblesse des capacités techniques et institutionnelles et des moyens financiers extrêmement réduits. En Gambie, une association appelée Pro-Poor Advocacy Group a mené différentes activités de formation et entend poursuivre l'effort de formation et de renforcement des capacités pour les organisations de la société civile. Au niveau local, la participation à la gestion des ressources publiques se fera dans le contexte de la décentralisation, organisée par la loi relative à la décentralisation et au gouvernement local.

C. Responsabilité et transparence

78. La responsabilité porte sur les moyens de faire que des titulaires de droits ne soient pas seulement des bénéficiaires passifs de l'aide mais aient la capacité de réclamer ces droits. Étant donné que les sujets d'obligations doivent rendre des comptes s'ils ne s'acquittent pas de leurs obligations, il devrait y avoir des procédures juridiques appropriées pour englober le processus de mise en œuvre, des indicateurs pour évaluer le processus, des réformes du pouvoir judiciaire et d'autres institutions qui puissent assurer l'évaluation et aider à lutter contre la corruption; il faudrait aussi qu'il y ait une bonne gouvernance.

79. Les États et la communauté internationale dans son ensemble ont la responsabilité d'obtenir la réalisation universelle des droits de l'homme. Ainsi, les procédures de surveillance

²³ Fantu Cheru (2006), Building and Supporting PRSPs in Africa: What has worked well so far? What needs changing?, Third World Quarterly, Vol. 27, No. 2, pp. 355-376.

²⁴ Benjamin Roberts, Exploring the PRSP process in Lesotho: reflections on process, content, public finance, donor support and capacity need, Economic Commission of Africa, Third Meeting of the African Learning Group on the Poverty Reduction Strategy Papers, 3-4 December 2003, at www.uneca.org/prsp/docs/srd_prsp/Final_Lesetho.PDF.

et de responsabilité ne doivent pas seulement viser les États mais devraient aussi associer d'autres acteurs mondiaux comme la communauté des donateurs, les organisations intergouvernementales, les organisations non gouvernementales internationales et les sociétés transnationales, dont les actions ont une incidence sur l'exercice des droits de l'homme.

80. Au nombre des mécanismes qui peuvent assurer la responsabilité et la transparence, il existe le cadre des dépenses à moyen terme, qui permet d'établir des liens entre le processus de stratégie de réduction de la pauvreté et l'élaboration et la mise en œuvre des budgets; grâce à ce moyen les budgets nationaux sont de plus en plus réalistes et axés sur les résultats. Le budget du Ghana pour 2004 est en relation étroite avec la stratégie de réduction de la pauvreté du pays. L'État a réussi à financer intégralement les actions de lutte contre la pauvreté malgré les difficultés financières qu'il rencontre. Au Kenya, le processus du cadre de dépense à moyen terme, visant à améliorer le lien entre le budget national et les activités de développement, fait l'objet d'une analyse poussée, dans le cadre de l'examen des dépenses publiques, afin de déterminer ses points forts et ses points faibles et de recommander les modifications à apporter avec un plan de mise en œuvre détaillé.

81. Les réformes judiciaires sont importantes pour la promotion de la primauté du droit, la responsabilité, la création d'opportunités, l'autonomisation et la sécurité, par le biais de lois et d'institutions judiciaires fortes et indépendantes, de systèmes juridiques modernes et transparents, l'applicabilité des lois et l'engagement social à l'égard de la justice²⁵. Le pouvoir judiciaire en Gambie est un exemple de réforme ambitieuse. L'État a engagé un ensemble de programmes visant à renforcer le système judiciaire et à accélérer l'administration de la justice et des procédures, par exemple en mettant en place un système de gestion électronique des affaires et un système informatisé de transcription dans les tribunaux supérieurs; l'élaboration d'une stratégie de technique de l'information et des communications; l'introduction de modes de règlement des litiges autres que l'action judiciaire; l'établissement d'un tribunal pour mineurs; l'introduction d'un système d'autoresponsabilité pour la gestion efficace des ressources judiciaires; la mise en place d'un réseau de techniques de l'information qui rassemble toutes les juridictions supérieures, les juges et les fonctionnaires de justice; la révision des règles des juridictions supérieures et des juridictions de première instance afin de réaliser un équilibre et des activités de renforcement des capacités humaines, en particulier des séminaires, des formations et des ateliers à l'intention des personnels judiciaires.

82. Un autre exemple utile du mécanisme de responsabilité est la loi de finances publiques et de responsabilité promulguée en Ouganda, qui habilite le Commissaire général aux comptes à étudier et vérifier les dépenses secrètes. Il impose également au Comptable général de surveiller la réalisation de l'audit interne dans tous les ministères, départements et organismes. En vertu de la loi de 2003 sur les achats publics et l'utilisation des biens publics, la décentralisation des achats est organisée et les achats qui relevaient du conseil central des appels d'offres sont maintenant la responsabilité de comités d'achats au sein même des institutions publiques.

²⁵ Robert Danino, Global Learning Process For Scaling Up Poverty Reduction and Conference Shanghai, Parallel Thematic Session on Judicial Reform, May 2004, at <http://info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/doc/45/file/Danino-ShanghaiSpeech.pdf>.

83. Étant donné que le système national de supervision et d'évaluation est notoirement insuffisant, il est extrêmement difficile de garantir la transparence et la responsabilité dans l'élaboration des documents de stratégie de réduction de la pauvreté. Le système de surveillance et d'évaluation porte sur le contenu, le processus et le résultat des documents et il devrait également être participatif. En particulier, il faudrait entendre la société civile, les milieux universitaires, le secteur privé, les organes d'information et autres parties intéressées. Il ressort d'une étude menée dans 11 pays de l'Afrique au sud du Sahara que l'on n'insiste guère sur l'élaboration d'une stratégie générale de surveillance et d'évaluation, alors que des indicateurs et des objectifs ont été identifiés. Une question importante est l'établissement de liens entre les résultats de l'évaluation et la planification et l'élaboration du budget. La plupart des pays de l'Afrique au sud du Sahara (à l'exception du Mali, de la Mauritanie, du Niger et de la Gambie) ont fait de grands efforts pour faire systématiquement des rapports mais les résultats du contrôle et de l'évaluation n'ont pas été véritablement intégrés²⁶.

84. Pour être conforme aux principes des droits de l'homme, le système de surveillance et d'évaluation doit être participatif. Si la société civile a été activement associée aux évaluations de la pauvreté au stade de la préparation des documents de stratégie de réduction de la pauvreté, elle a été beaucoup moins impliquée aux stades ultérieurs de mise en œuvre, de surveillance et d'évaluation. Alors que dans tous les documents de stratégie on reconnaît que les organisations non gouvernementales jouent un certain rôle dans le système officiel de surveillance, quelques pays seulement, comme le Malawi et l'Ouganda, reconnaissent leur fonction de contrôleurs indépendants. En Gambie, le Gouvernement a entrepris de mettre au point des méthodes pour accroître la participation de la société civile afin de déterminer les priorités budgétaires, de rattacher les dépenses budgétaires aux secteurs essentiels et de contrôler la qualité des services publics au plan national. Au Mozambique, le plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue met en place des observatoires de la pauvreté à l'échelon central et provincial, ce qui institutionnalise la participation de la société civile dans le contrôle des documents de stratégie de réduction de la pauvreté.

VII. PROJET DE PRINCIPES DIRECTEURS

85. La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a mis au point un ensemble complet de projet de principes directeurs, intitulé «Extrême pauvreté et droits de l'homme: les droits des pauvres», qui reprend les dispositions de plusieurs instruments internationaux et se fonde sur les actions internationales et les travaux en cours dans d'autres organes, en particulier les rapports des experts indépendants sur le droit au développement et sur l'extrême pauvreté.

86. Le projet de principes directeurs reconnaît que l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale sont une atteinte à la dignité humaine et que leur éradication doit être la priorité dans les politiques nationales et internationales. Les principes font une grande place au droit à la participation et les États sont encouragés à favoriser cette participation par l'autonomisation, permettant ainsi aux pauvres de devenir de véritables partenaires du développement. L'indivisibilité, l'interdépendance et l'universalité de tous les droits de l'homme y sont

²⁶ N. Holvet and Robrecht Renard (2007), "Monitoring and Evaluation Under the PRSP: Solid rock or quicksand?", *Evaluation and Program Planning*, Vol. 31, Issue 1, pp. 66-81.

soulignées. Les principes directeurs se concentrent sur les droits qui sont déjà consacrés dans des instruments internationaux, comme le droit de participer à la vie publique, le droit à la justice (ce qui comprend le principe de l'égalité devant la loi) et les droits économiques et sociaux. Tous les États et la communauté internationale ont l'obligation d'assurer à tous l'exercice de ces droits, et tout particulièrement à ceux qui sont touchés par l'extrême pauvreté. Dans les principes directeurs, l'idée est émise que la communauté internationale a de plus l'obligation d'assurer un environnement international favorable dans les domaines du commerce, de l'investissement, du marché, de la dette, etc. Enfin, les principes directeurs reprennent aussi les principes internationaux relatifs aux droits de l'homme de non-discrimination, de responsabilisation et de transparence et énoncent des politiques qui doivent viser spécialement les groupes les plus vulnérables, comme les femmes, les enfants, les personnes âgées, les handicapés et les sans-abri.

87. L'élaboration de principes directeurs traitant spécifiquement de l'extrême pauvreté constitue un pas important sur la voie de la reconnaissance des problèmes multiples de ceux qui sont touchés par l'extrême pauvreté, et représente un moyen de les placer au premier plan dans le débat sur les politiques. L'adoption des principes directeurs contribuerait également à mettre au point un programme adéquat d'application.

88. Cela étant, il faudrait mettre en relief plusieurs éléments précis pour que l'effort d'élimination de l'extrême pauvreté puisse aboutir. Pour garantir que tous les sujets d'obligations s'acquittent de leurs devoirs au mieux de leurs capacités et rendent compte de leurs manquements, il serait nécessaire de rendre ces obligations contraignantes. La façon la plus simple serait d'ériger l'élimination de l'extrême pauvreté en un droit fondamental, qui serait reconnu par un consensus international demandant l'élaboration d'un nouvel instrument.

89. L'établissement de l'éradication de l'extrême pauvreté comme un droit de l'homme, surtout s'il est limité à un secteur plus petit de la population, augmente la possibilité d'obtenir un consensus social et garantira son acceptation sociale, permettant qu'il lui soit accordé une plus grande priorité dans les affaires intérieures et de réaliser la communauté de politiques nécessaire pour réaliser ce droit. L'importance de l'application des règles et des normes des droits de l'homme existantes dans le contexte de la lutte contre la pauvreté a déjà été relevée par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme dans sa résolution 2006/9. Toutefois il manque l'élément qui rend ces obligations contraignantes. Il serait donc utile, en particulier en ce qui concerne les obligations des États et la coopération internationale, d'inclure la notion d'obligation contraignante. Étant donné que les droits dont il s'agit (par exemple droit au logement, à la santé et à l'éducation) sont déjà consacrés en tant que droits de l'homme dans des pactes et autres instruments internationaux, ils sont obligatoires en ce que les États et la communauté internationale sont tenus d'adopter des mesures ou des politiques débouchant sur des actions qui garantissent la réalisation de ces droits. Par conséquent, un programme efficace d'atténuation de la pauvreté peut être établi à partir d'une politique conçue pour réaliser les droits de l'homme tels qu'ils sont reconnus dans les pactes internationaux.

90. Une obligation contraignante ne signifie pas que tous les droits devront être réalisés immédiatement ni seulement par la voie judiciaire. Les États et la communauté internationale doivent travailler à leur réalisation, même si cela doit se faire progressivement, avec toutefois la contrainte qu'aucun droit ne doit être violé dans le processus. L'exécution de ces obligations

peut être réalisée par différents procédés appliqués simultanément et séparément, notamment des procédures administratives, un audit social, un contrôle public, une action judiciaire et une surveillance par les mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme.

91. La possibilité de mettre en œuvre les principes directeurs pour éliminer l'extrême pauvreté soulève une autre question, celle de la nécessité de disposer d'une définition de travail de l'extrême pauvreté, afin que des indicateurs puissent être élaborés et que les progrès dans l'atténuation de l'extrême pauvreté ou dans la réalisation de ce droit de l'homme puissent être suivis. Comme l'expert indépendant l'a déjà indiqué, cette définition de l'extrême pauvreté pourrait englober les éléments de pauvreté monétaire, pauvreté du développement humain et exclusion sociale. D'un autre côté si l'on estime préférable de retenir un sous-groupe de personnes plus petit en raison des limites de ressources et d'institutions, on pourrait appliquer un critère de cumul et viser les personnes qui connaissent les trois formes de pauvreté. Il faut réaffirmer que cette définition permettrait d'obtenir un consensus social, avec peu de sacrifices de la part d'autres acteurs. Elle permettrait aussi l'élaboration de politiques ciblées et intégrées tout à la fois, conçues à la lumière des normes minimales et des principes fondamentaux des différents droits associés à l'extrême pauvreté.
