



**Conseil Économique  
et Social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/2000/52  
25 février 2000

FRANÇAIS  
Original :  
ANGLAIS/FRANÇAIS

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

**DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Les droits de l'homme et l'extrême pauvreté

Rapport présenté par Mme A.-M. Lizin, expert indépendant, conformément  
à la résolution 1999/26 de la Commission des droits de l'homme

**TABLE DES MATIÈRES**

|                                                                                                                         | <u>Paragraphes</u> | <u>Page</u> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------|
| RÉSUMÉ .....                                                                                                            |                    | 3           |
| Épigraphe : Lettre manuscrite de deux enfants guinéens .....                                                            |                    | 5           |
| INTRODUCTION.....                                                                                                       | 1 - 6 6            |             |
| I. L'EXTRÊME PAUVRETÉ, UN DÉNI DE TOUS LES DROITS<br>DE L'HOMME.....                                                    | 7 - 25             | 7           |
| A. L'indivisibilité des droits des extrêmement pauvres.....                                                             | 13 - 18            | 8           |
| B. La responsabilité préalable des États .....                                                                          | 19 - 25            | 9           |
| II. L'ACTION DES DIFFÉRENTS ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT<br>POUR LA RÉALISATION DES DROITS DES EXTRÊMEMENT<br>PAUVRES ..... | 26 - 70            | 10          |
| A. Intégration d'une dimension humaine et sociale dans les<br>travaux des institutions de Bretton Woods .....           | 28 - 34            | 10          |

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

|                                                                                                                      | <u>Paragraphe</u> s | <u>Page</u> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------|
| B. Approche intégrée des Nations Unies.....                                                                          | 35 - 50             | 12          |
| C. Le rôle croissant des acteurs agissant à coté des États.....                                                      | 51 - 60             | 15          |
| D. La pratique des États.....                                                                                        | 61 - 70             | 17          |
| III. ASSISTANCE TECHNIQUE .....                                                                                      | 71 - 76             | 24          |
| A. Action du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.....                                                            | 73                  | 25          |
| B. Action interinstitutions .....                                                                                    | 74 - 76             | 25          |
| IV. CONCLUSIONS.....                                                                                                 | 77 - 83             | 26          |
| V. RECOMMANDATIONS .....                                                                                             | 84 - 115            | 27          |
| A. Une alliance mondiale pour lutter contre l'extrême pauvreté .....                                                 | 84 - 85             | 27          |
| B. Impact social des politiques des institutions de Bretton Woods.                                                   | 86 - 88             | 27          |
| C. Institutions nationales des droits de l'homme .....                                                               | 89                  | 28          |
| D. Décentralisation et autorités locales dans la lutte contre<br>la pauvreté.....                                    | 90 - 91             | 28          |
| E. La bonne gestion des affaires publiques .....                                                                     | 92                  | 29          |
| F. L'inéluctable responsabilité des États .....                                                                      | 93                  | 29          |
| G. Droit à l'état civil .....                                                                                        | 94                  | 30          |
| H. Régularisation des personnes sans papiers .....                                                                   | 95                  | 30          |
| I. Ratification universelle des instruments pertinents .....                                                         | 96                  | 30          |
| J. Le microcrédit.....                                                                                               | 97                  | 31          |
| K. Le revenu minimum garanti et les lois de base en matière de<br>protection sociale .....                           | 98                  | 31          |
| L. Les politiques d'insertion et les programmes d'accès à l'emploi<br>pour les plus pauvres .....                    | 99                  | 31          |
| M. Mesures particulières pour aider les femmes extrêmement<br>pauvres.....                                           | 100                 | 31          |
| N. Les personnes âgées extrêmement pauvres et en particulier<br>les femmes .....                                     | 101 - 102           | 32          |
| O. Transfert de ressources .....                                                                                     | 103                 | 32          |
| P. L'information et l'éducation des plus pauvres quant à leurs<br>droits (en particulier les groupes ethniques)..... | 104 - 106           | 32          |
| Q. Le système carcéral et les extrêmement pauvres .....                                                              | 107 - 109           | 33          |
| R. La police et les extrêmement pauvres.....                                                                         | 110                 | 33          |
| S. Travailleurs sociaux et assistance technique .....                                                                | 111 - 112           | 34          |
| T. Techniques spécifiques ciblées d'encouragement financier.....                                                     | 113                 | 34          |
| U. Incidence des sanctions et des conflits armés .....                                                               | 114                 | 34          |
| V. Avant-projet de déclaration .....                                                                                 | 115                 | 35          |

## RÉSUMÉ

La question de l'extrême pauvreté se trouve au cœur d'un débat qui a lieu à la Commission des droits de l'homme depuis cinq ans avec le souci d'accorder enfin aux droits économiques, sociaux et culturels la priorité qu'ils méritent. Nommée pour une durée de deux ans, l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, Anne-Marie Lizin, a été notamment chargée de mettre en valeur les bonnes pratiques en matière de lutte contre l'extrême pauvreté dans le cadre du suivi du Sommet mondial sur le développement social de Copenhague (résolutions 1998/25 et 1999/26). L'experte indépendante a soumis à la Commission, lors de sa cinquante-cinquième session, un rapport intérimaire (E/CN.4/1999/48).

Le présent rapport et les rapports du Secrétaire général au Conseil économique et social ("Élimination de la pauvreté, renforcement des capacités, ressources et financement, Conseil d'administration des fonds et programmes des Nations Unies", E/1999/55) et à l'Assemblée Générale ("Mise en œuvre de la première Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (1997-2006)", A/54/316), donnent une vue d'ensemble des actions les plus pertinentes actuellement entreprises par les Nations Unies en matière de lutte contre l'extrême pauvreté.

Au cours de la deuxième année de son mandat, l'experte indépendante s'est rendue dans plusieurs pays (Albanie, Algérie, Bénin, Burundi, Équateur, États-Unis d'Amérique, Ex-République yougoslave de Macédoine, Gabon, Liban). Elle a également reçu de nombreuses réponses au questionnaire qu'elle avait adressé à l'ensemble des États. Dans le cadre de sa participation à un groupe de discussion, organisé lors de la session de fond du Conseil économique et social à Genève (5-30 juillet 1999), l'experte indépendante a présenté une note analytique qui traitait des politiques nationales et de la coopération internationale en faveur d'une croissance orientée vers l'emploi et de leurs effets sur la réduction de la pauvreté et l'égalité des sexes. Elle a également participé à un atelier de travail chargé d'étudier l'élaboration d'un éventuel projet de déclaration sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (résolution 1999/26, par. 7); La réunion a eu lieu à Genève les 30 et 31 août 1999 (voir E/CN.4/2000/52/Add.1).

Le rapport final insiste sur la nécessité d'intégrer une dimension humaine et sociale au processus de mondialisation afin de dynamiser les stratégies de lutte contre l'extrême pauvreté. L'accent est mis sur le caractère universel et multidimensionnel de l'extrême pauvreté. L'extrême pauvreté, envisagée comme un déni de tous les droits de l'homme, établit un lien indivisible entre chacun des droits attachés à l'individu. Le rapport final met également en lumière les activités de différents acteurs du développement dans la lutte contre l'extrême pauvreté. Une attention particulière est accordée à la pratique des États, l'action du système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et des acteurs non gouvernementaux, en particulier les autorités locales. L'État a la responsabilité première de la lutte contre l'extrême pauvreté.

Les principales recommandations de l'experte indépendante sont les suivantes :

a) L'établissement d'une alliance mondiale pour l'élimination de l'extrême pauvreté qui regrouperait l'ensemble des acteurs pertinents du développement et dont la stratégie serait élaborée dans le cadre d'un texte universel;

- b) L'évaluation, par les institutions de Bretton Woods, de l'impact social de leurs politiques sur les communautés les plus pauvres;
- c) La responsabilité de l'État (volonté politique) et la promotion de la bonne gestion des affaires publiques par le renforcement des capacités nationales;
- d) La solidarité internationale à l'égard des États du tiers monde devrait s'exprimer par l'objectif de consacrer 0,7 % du budget national à l'aide publique au développement;
- e) L'initiative 20/20 doit aussi être encouragée, de même que le transfert de ressources, tant internationales que nationales, du secteur militaire au secteur social;
- f) La promotion de la décentralisation et l'accroissement du rôle des autorités locales en matière d'élimination de l'extrême pauvreté;
- g) La reconnaissance d'un droit à l'état civil pour les plus pauvres, tout particulièrement pour les fillettes;
- h) Le développement d'institutions de microcrédit pour les plus pauvres;
- i) Toute législation devrait établir le droit de toute personne sous sa juridiction à un revenu minimum garanti en y consacrant les budgets nécessaires;
- j) Le développement de mesures particulières afin d'aider les communautés les plus pauvres, en particulier les femmes, les enfants, les personnes âgées et les minorités ethniques;
- k) La promotion de l'information et de l'éducation des plus pauvres quant à leurs droits par des méthodes adaptées et accessibles (médias, techniques de proximité, manuels et bandes dessinées);
- l) La formation et la sensibilisation des forces de police et des travailleurs sociaux aux droits de l'homme en général et au phénomène de l'extrême pauvreté en particulier;
- m) Le maintien et la consolidation de la paix dans les pays déchirés par les conflits armés. Les sanctions économiques internationales ne doivent pas contribuer à aggraver les situations d'extrême pauvreté dans les pays visés.

## ÉPIGRAPHE

Le 3 août 1999, deux jeunes Guinéens (14 et 15 ans) tentant d'entrer en Belgique sont retrouvés morts de froid dans le train d'atterrissage d'un avion de la Sabena en provenance d'Afrique.

**Voici la fin de l'émouvante lettre que ces deux enfants avaient emportée**

Donc si vous voyez que nous nous sacrifions et exposons notre vie, c'est parce qu'on souffre trop en Afrique et qu'on a besoin de vous à lutter contre la pauvreté et mettre fin la guerre en Afrique. Néanmoins nous voulons étudier, et nous vous demandons de nous aider à étudier pour être comme vous en Afrique.

Enfin : nous vous en supplions de nous excuser très très fort d'oser vous écrire cette lettre étant que vous les grandes personnes que nous devons beaucoup du respect. Et n'oubliez pas que c'est à vous nous devons plaindre la faiblesse de notre force en Afrique. /

Écrire par deux enfants guinéens  
Yacine Koita et Fodé Tourkara.

### Introduction

1. En 1999, si la proportion de personnes vivant dans la misère était restée stable par rapport à 1993, il y aurait 1,5 milliard de personnes vivant dans la pauvreté absolue à l'aube du nouveau millénaire [Rapport du Secrétaire général, "Mise en œuvre de la première Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (1997-2006)", A/54/316, par. 15].
2. Depuis le début des années 90, la Commission des droits de l'homme a établi un lien entre l'extrême pauvreté et la jouissance des droits de la personne humaine. Par la résolution 1990/15 de la Commission, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a été chargée d'examiner le phénomène. Le Rapporteur spécial, M. Leandro Despouy, a rédigé la première étude sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (E/CN.4/Sub.2/1996/13). Prenant en considération la proclamation de la Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (1997-2006) et afin d'assurer le suivi du Sommet mondial pour le développement social, la Commission a décidé de nommer, pour une durée de deux ans, un expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté (résolution 1998/25).
3. Sur la base de ce premier mandat, l'experte indépendante a soumis à la Commission, lors de sa cinquante-cinquième session, un rapport intérimaire (E/CN.4/1999/48). Réaffirmant que l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale requièrent des actions urgentes, nationales et internationales pour y mettre fin et, se réjouissant des observations contenues dans le rapport [...] selon lesquelles l'absence de volonté politique, et non de ressources financières, est le véritable obstacle à l'éradication de la pauvreté, la Commission a invité l'experte indépendante à poursuivre sa réflexion selon le mandat qui lui a été fixé, en vue notamment : a) de présenter un rapport sur ses activités à la cinquante-sixième session de la Commission des droits de l'homme, en mettant notamment en valeur les pratiques efficaces qui ont été observées lors de ses visites, et en vue de mettre ce rapport à la disposition de la Commission du développement social et de la Commission de la condition de la femme, le cas échéant, pour les sessions qu'elles tiendront au cours de la même année; b) de contribuer à l'évaluation du Sommet mondial pour le développement social prévu par l'Assemblée générale pour l'an 2000, en mettant également son rapport final, avec ses conclusions, à la disposition du Comité préparatoire de la session extraordinaire de l'Assemblée consacrée à cette évaluation, en prenant en compte, selon les vœux de l'Assemblée, les efforts des plus pauvres eux-mêmes et les conditions dans lesquelles ils peuvent faire valoir leurs expériences (résolution 1999/26).
4. L'experte indépendante - au même titre que tous les experts indépendants et rapporteurs spéciaux nommés par la Commission - a été chargée de prendre en considération, dans le cadre de son mandat, la question de l'incidence de la mondialisation sur la pleine jouissance de tous les droits de l'homme (résolution 1999/59).
5. Au cours de la deuxième année de son mandat, l'experte indépendante s'est rendue dans plusieurs pays (Albanie, Algérie, Bénin, Burundi, Équateur, États-Unis d'Amérique, Ex-République yougoslave de Macédoine, Gabon,). Elle a également reçu de nombreuses réponses au questionnaire qu'elle avait adressé à l'ensemble des États. Dans le cadre de sa participation à un groupe de discussion, organisé lors de la session de fond du Conseil économique et social à Genève (5-30 juillet 1999), l'experte indépendante a présenté une note

analytique qui traitait des politiques nationales et de la coopération internationale en faveur d'une croissance orientée vers l'emploi et leurs effets sur la réduction de la pauvreté et l'égalité des sexes. Elle a également participé à un atelier de travail chargé d'étudier l'élaboration d'un éventuel projet de déclaration sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (résolution 1999/26, par. 7) . La réunion a eu lieu à Genève les 30 et 31 août 1999 (voir le rapport final de l'atelier de travail sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté E/CN.4/2000/52/Add.1).

6. Dans le prolongement du rapport intérimaire, ce rapport final insiste sur le fait que l'extrême pauvreté est un déni de tous les droits de la personne humaine. L'extrême pauvreté établit ainsi un lien indivisible entre chacun des droits attachés à l'individu. Les États ont la responsabilité première de la mise en œuvre de l'ensemble des droits des extrêmement pauvres. Le présent rapport traite également de l'action menée par les différents acteurs du développement pour faire valoir les droits des extrêmement pauvres, en insistant particulièrement sur les activités des institutions de Bretton Woods, sur l'approche intégrée des Nations Unies, le rôle croissant des acteurs non gouvernementaux et la pratique des États en matière de lutte contre l'extrême pauvreté.

## I. L'EXTRÊME PAUVRETÉ, UN DÉNI DE TOUS LES DROITS DE L'HOMME

7. Lors de l'atelier de travail (voir par. 22 du rapport de l'atelier de travail sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté), de nombreux experts se sont interrogés sur l'intérêt d'ajouter l'adjectif "extrême" au terme "pauvreté". Aussi, l'experte indépendante a considéré qu'il était légitime d'apporter une justification d'ordre scientifique à l'utilisation de cette terminologie par la Commission.

8. Le thème de l'extrême pauvreté a été traité pour la première fois dans le cadre des Nations Unies dans la résolution 1988/47 du Conseil économique et social. L'extrême pauvreté suggère non pas la simple dépossession matérielle mais également l'exclusion sociale. L'extrêmement pauvre ne peut s'exprimer ou jouer un rôle dans la communauté dans laquelle il vit. Le rajout de l'adjectif "extrême" établit certes une hiérarchie entre certains degrés de pauvreté mais se justifie par l'existence d'une "pauvreté absolue" qui n'a cessé d'augmenter depuis une dizaine d'années.

9. Dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (1997-2006), l'Assemblée générale s'est fixée deux objectifs suivants : éliminer la pauvreté absolue et faire reculer sensiblement la pauvreté en général dans le monde (53/198). L'extrême pauvreté, en particulier, et la pauvreté, en général, se caractérisent par deux éléments : le caractère multidimensionnel et la nature universelle de ces phénomènes. Un troisième élément toutefois vient les distinguer : l'extrême pauvreté constitue une violation de tous les droits de l'homme.

10. L'extrême pauvreté est un phénomène social multidimensionnel qui ne se résume pas à de simples valeurs quantitatives telles que des indicateurs économiques et sociaux. Les définitions de l'extrême pauvreté et de la pauvreté en général varient selon le sexe, l'âge, la culture et les situations économiques et sociales. De même, l'extrême pauvreté possède un caractère évolutif et peut changer de nature.

11. L'extrême pauvreté est un phénomène universel, aux niveaux national et international. Sur le plan national, tous les pays - riches ou pauvres - connaissent des situations d'extrême pauvreté selon des degrés, certes, différents. Sur le plan international, de nombreux États sont touchés par l'extrême pauvreté sur tous les continents. Ils appartiennent à la catégorie des pays les moins avancés et sont classés au rang des pays à moyen ou faible développement humain, selon le Rapport sur le développement humain du PNUD.

12. L'extrême pauvreté constitue enfin et surtout une violation de tous les droits de la personne humaine. Ici encore, la distinction entre pauvreté et extrême pauvreté se justifie. Dans une situation de pauvreté, l'individu a toujours la possibilité de jouir de certains droits alors que l'extrême pauvreté implique le dénuement total de ressources et de moyens d'intégration sociale.

#### A. L'indivisibilité des droits des extrêmement pauvres

13. La Déclaration et le Programme d'Action de Vienne ont souligné que l'extrême pauvreté généralisée s'opposait à la jouissance pleine et effective des droits de l'homme. Plus récemment, la résolution de l'Assemblée générale 53/146 du 8 mars 1999 reconnaissait que l'élimination de l'extrême pauvreté constitue un moyen essentiel d'assurer la pleine jouissance des droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels, et réaffirmait l'interdépendance de ces objectifs.

14. L'extrême pauvreté est en contradiction avec l'exercice du droit à un niveau de vie suffisant (art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme) et du fait que tous les aspects de la vie sont interdépendants, les personnes extrêmement pauvres se trouvent démunies de l'ensemble de leurs droits. La plupart du temps sans existence civile, elles sont exclues de la vie économique et sociale, et ne peuvent exercer leurs droits, notamment ceux qui sont relatifs à leurs besoins les plus essentiels. L'extrême pauvreté constitue par conséquent l'exemple le plus démonstratif du lien indivisible qui unit les différents droits de l'homme.

15. Récemment, un consensus s'est dégagé parmi de nombreux observateurs et experts internationaux pour accorder une priorité à l'exercice de trois droits fondamentaux : le droit à l'alimentation, le droit à l'éducation et le droit aux soins de santé primaires. Sans tenter d'établir une hiérarchie entre les droits, cette approche consiste à démontrer qu'il existe des droits dont la jouissance minimale est essentielle à la survie et au développement des individus et des peuples. M. Robert S. McNamara, ancien président de la Banque mondiale, soulignait que les pays pauvres ont le droit fondamental à un minimum de nourriture, de soins médicaux et d'éducation. Cette approche prend tout son sens en matière d'extrême pauvreté où l'action, lorsqu'elle est centrée sur les besoins essentiels des plus pauvres, permet de briser une chaîne de privation et de dépendance.

#### 1. Le droit à l'alimentation

16. Dans son Observation générale No 12 (E/C.12/1999/5) sur l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté que le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la justice sociale et exige l'adoption, au niveau national comme au niveau international, de politiques économiques, environnementales et sociales appropriées visant à l'élimination de la pauvreté et à la réalisation de tous les droits de l'homme pour tous.

## 2. Le droit à la santé

17. Une analyse approfondie des efforts consentis au plan national pour faciliter l'accès des groupes vulnérables à des services de santé adéquats fait ressortir les lacunes résultant de l'absence d'un programme cohérent relatif à la promotion et à la protection des "droits à la santé" aux échelons tant national que mondial. Elle souligne la nécessité persistante de politiques plus efficaces pour corriger les effets de la discrimination dans ce domaine sur les plus démunis, les personnes âgées, les personnes souffrant d'une incapacité physique ou mentale et celles atteintes de maladies épidémiques.

## 3. Le droit à l'éducation

18. Il faut souligner le rôle fondamental de l'enseignement primaire. Les travaux de l'UNESCO mettent l'accent sur le rôle crucial de l'enseignement primaire pour éliminer la pauvreté, spécialement pour les femmes et les filles. Un programme intitulé Non Formal Primary Education donne une seconde chance aux enfants pauvres pour qu'ils puissent réintégrer, à terme, un système formel d'éducation.

### B. La responsabilité préalable des États

19. Dans les paragraphes 18 à 27 de son rapport intérimaire, l'experte indépendante a présenté les obligations des États. Leur responsabilité première est la lutte contre l'extrême pauvreté. L'absence de volonté politique est l'une des raisons majeures de l'enlisement des situations d'extrême pauvreté dans le statu quo.

20. La faible accession des États extrêmement pauvres aux instruments universels de protection des droits de l'homme, notamment les deux Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme, est symptomatique de l'absence de volonté politique qui anime bon nombre d'États. Toutefois, la pratique montre que, même lorsque les États frappés par l'extrême pauvreté ratifient ces instruments internationaux, ils ne sont que rarement mis en œuvre.

21. La plupart des pays qui n'ont pas adhéré aux deux Pactes de 1966 font partie des pays les moins avancés et sont classés au rang des pays à moyen ou faible développement humain. Soulignons également que beaucoup d'entre eux, notamment dans les régions du Pacifique et du Sud-Est asiatique, appartiennent à la catégorie des petits États insulaires en développement.

22. Par ailleurs, il importe de noter qu'au-delà de l'absence de volonté politique, il existe des difficultés relatives au manque de capacités institutionnelles des pays extrêmement pauvres. La dégénérescence des fonctions administratives et coercitives de l'État, et de ses capacités à assurer le fonctionnement des services publics rend parfois illusoire la mise en œuvre des instruments internationaux de protection des droits de l'homme. La difficulté d'exercer la fonction fiscale appauvrit l'État et le rend incapable de lutter contre la pauvreté.

23. Au cours de sa mission au Burundi, l'experte indépendante a pu observer les difficultés liés à la mise en œuvre des instruments de protection des droits de l'homme dans un pays qui a pourtant ratifié une bonne partie d'entre eux. La guerre civile et l'embargo économique ont

consécutivement eu des conséquences désastreuses pour le pays. Les conflits armés et les guerres civiles sont des drames humains qui génèrent l'extrême pauvreté. Les visites de l'experte indépendante en Albanie, en Ex-République yougoslave de Macédoine et en Équateur (en conflit avec le Pérou) confirment cet état de fait. Il est essentiel de promouvoir le maintien de la construction de la paix, en particulier dans le contexte de l'Année internationale de la culture de la paix.

24. Les crises financières sont également à l'origine de la paupérisation de nombreux pays, voire de régions entières dans le monde, comme par exemple l'Asie du Sud-Est. Dans sa réponse au questionnaire de l'experte indépendante, l'Indonésie précise que, pour l'année 1999, environ deux tiers de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. De même, il est fait mention des difficultés de mise en œuvre des instruments de protection des droits de l'homme, notamment lorsqu'il s'agit d'introduire les normes internationales dans l'ordre juridique interne.

25. Les catastrophes naturelles peuvent avoir aussi des conséquences désastreuses sur le niveau de vie des populations, comme cela a par exemple été le cas en Amérique Latine. Lors de sa mission en Équateur, l'experte indépendante a pu observer les incidences d'El Niño sur l'économie du pays, de nombreux mois après que le phénomène climatique s'est produit.

## II. L'ACTION DES DIFFÉRENTS ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT POUR LA RÉALISATION DES DROITS DES EXTRÊMEMENT PAUVRES

26. A l'idée de communauté internationale solidaire se substitue progressivement celle de mondialisation par le biais de la libéralisation des échanges et de la promotion de l'économie de marché. C'est à ce niveau que se situe l'une des principales problématique qui trouve son origine dans un débat très controversé : comment intégrer la lutte contre l'extrême pauvreté, et donc le droit au développement des plus pauvres dans le processus de mondialisation ?

27. La solution réside inévitablement dans l'intégration d'une dimension humaine et sociale au processus de mondialisation. L'étude des mesures prises par différents acteurs du développement pour concrétiser les droits des extrêmement pauvres permet de voir les efforts qui ont été entrepris par la communauté internationale dans ce sens.

### A. Intégration d'une dimension humaine et sociale dans les travaux des institutions de Bretton Woods

28. Lors de sa visite à Washington, l'experte indépendante a observé la nouvelle orientation des travaux menés par les institutions financières internationales. Au cœur de cette approche se trouve le Cadre de développement intégré.

#### 1. Le Cadre de développement intégré

29. Cette initiative, lancée en 1998 par la Banque Mondiale, part du principe qu'un cadre financier et macroéconomique approprié est indispensable à toute action mais que les aspects sociaux, structurels et humains sont eux aussi essentiels. Lors de la réunion de l'atelier de travail chargé d'étudier l'élaboration d'un éventuel projet de déclaration sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, certains experts ont souligné l'importance d'examiner la potentialité de la

nouvelle approche proposée par la Banque mondiale comme outil de lutte contre l'extrême pauvreté.

30. On peut également observer l'intégration d'une dimension humaine et sociale dans l'action du FMI. C'est ainsi que pour plusieurs pays, notamment les plus endettés, dont l'Équateur, une clause spécifique a été introduite dans les accords conclus avec le FMI afin de protéger l'agenda social établi par les gouvernements concernés.

## 2. Les pays pauvres très endettés

31. En matière de dette, une initiative a été lancée conjointement par le FMI et la Banque mondiale en vue d'alléger la dette des pays pauvres très endettés. Sur 43 pays considérés par la Banque mondiale comme les plus pauvres de la planète, 23 ont pu initialement participer à ce programme. Le Groupe des Huit a relancé cette initiative en juin 1999, lors de son sommet à Cologne. Quarante-trois pays sont désormais éligibles, même si les moyens de financement ne sont pas encore disponibles. Demeure la question cruciale du contrôle de l'affectation des dépenses budgétaires dans les pays bénéficiaires. Il s'agira de s'assurer que les fonds ont été utilisés pour réduire la pauvreté et non pas à d'autres fins, comme par exemple pour augmenter les dépenses militaires.

## 3. L'évaluation participative de la pauvreté

32. L'évaluation participative de la pauvreté est un procédé de recherche interactif visant à la compréhension du phénomène de pauvreté à travers la participation directe, entre autres, des plus pauvres. Une récente étude de la Banque mondiale effectue une synthèse de cette participation dans 33 pays à travers le monde (*A Review of World Bank Participatory Poverty Assessments. Consultations with the Poor*, 1999). Cette étude est une contribution essentielle au Rapport mondial sur le développement humain 2000/1 sur la pauvreté et le développement.

## 4. Le microcrédit

33. Dans son rapport intérimaire, l'experte indépendante précisait que la première priorité en matière de microcrédit doit être de réduire la dépendance à l'égard de l'usure et d'élargir l'accès au crédit à des taux spéciaux viables (E/CN.4/1999/48, par. 72). Selon le Rapport du Comité préparatoire de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la mise en œuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et à l'examen de nouvelles initiatives, pour les plus pauvres parmi les pauvres, les microcrédits ne sont que rarement la bonne solution étant donné que les ressources dont ils disposent sont si faibles qu'elles ne leur permettent pas d'emprunter aux taux d'intérêt en vigueur. Les gouvernements devraient donc adopter des politiques et des programmes spécifiquement destinés à répondre aux besoins fondamentaux de survie de ces populations (A/53/45, par. 65).

34. Parmi les différentes activités de microfinancement déjà énoncées dans le rapport intérimaire de l'experte indépendante (par. 73 à 80), il convient d'ajouter le Groupe consultative d'assistance aux plus pauvres. Il s'agit d'une initiative de la Banque mondiale qui réunit les pays donateurs occidentaux et les institutions internationales, et dont l'objectif est de répondre aux problèmes auxquels on se heurte en matière de microfinancement.

#### B. Approche intégrée des Nations Unies

35. En 1992, une publication du Département du développement économique et social intitulée "Poverty alleviation and sustainable development: Goals in conflict?" (L'atténuation de la pauvreté et le développement durable : des objectifs conflictuels ?) présentait les recommandations du Comité de la planification du développement. Une des principales conclusions retenues dans le rapport du Comité (ST/ESA/234) était la nécessité d'améliorer la coordination des activités de l'ensemble du système des Nations Unies dans le domaine du développement économique et social, tout particulièrement en matière d'atténuation de la pauvreté. Depuis la tenue des conférences mondiales des années 90 et la réforme initiée par le Secrétaire général de l'ONU en 1997, des efforts ont été faits pour intégrer les activités des Nations Unies dans un système beaucoup plus cohérent.

##### 1. Conférences mondiales des Nations Unies

36. Au cours des années 90, les Nations Unies ont organisé une série de conférences mondiales traitant de la question de la pauvreté comme l'un des problèmes majeurs de cette fin de siècle. À la lecture des différents textes internationaux issus de ces conférences (conventions, déclarations et programmes d'action), il ressort que la paupérisation constitue l'un des obstacles majeurs auxquels doivent faire face les individus et les États dans la mise en œuvre de leur droit au développement. Parmi l'ensemble de ces conférences, une référence particulière doit être faite à la Conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme, à la quatrième Conférence sur les femmes de Beijing et au Sommet mondial pour le développement social de Copenhague.

37. La Déclaration et le Programme d'action de Vienne (voir le Rapport de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, 1993, A/CONF.157/24) ont permis d'établir un lien essentiel entre l'extrême pauvreté et l'absence de jouissance pleine et effective des droits des extrêmement pauvres, notamment en soulignant que "l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent une violation de la dignité humaine".

38. La Déclaration de Beijing (1995, A/CONF.177/20) a notamment souligné la persistance de la situation d'inégalité entre hommes et femmes : une situation exacerbée par l'accroissement de la pauvreté qui affecte la vie de la plus grande partie de la population mondiale, en particulier des femmes et des enfants.

39. L'Engagement 2 de la Déclaration de Copenhague (Sommet mondial pour le développement social, 1995, A/CONF.166/9), consacré à l'élimination de la pauvreté dans le monde, est fondé sur l'action des États, au niveau national, en partenariat avec l'ensemble des composantes de la société civile. De manière implicite, le point b) de cette disposition se réfère à certains droits fondamentaux de la personne, dont le droit à l'alimentation, le droit à l'éducation, le droit

au travail, le droit à la santé, le droit à un logement adéquat et le droit à la participation sociale et culturelle.

40. Afin d'assurer le suivi du Sommet mondial pour le développement social, l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 52/25, de créer un comité préparatoire pour sa session extraordinaire de l'an 2000 consacrée à l'examen et à l'évaluation d'ensemble de la mise en œuvre des résultats du Sommet de Copenhague. À propos de l'engagement 2, le Comité préparatoire a souligné, lors de sa dernière session de fond pour l'année 1999, quel devrait être le rôle du système des Nations Unies dans l'élimination de la pauvreté.

41. En vertu des résolutions 1998/25 (par. 6 e)) et 1999/26 (par. 6 b)) de la Commission des droits de l'homme, l'experte indépendante a été chargée "de contribuer à l'évaluation du Sommet mondial sur le développement social prévu par l'Assemblée générale pour l'an 2000, en mettant également son rapport final, avec ses conclusions, à la disposition du Comité préparatoire de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à cette évaluation".

## 2. La Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté

42. L'objectif de la première Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (1997-2006) est d'éliminer l'extrême pauvreté à travers l'action nationale et la coopération internationale. En 1997, dans le cadre de la célébration de l'Année internationale pour l'élimination de la pauvreté, le Secrétaire général de l'ONU considérait, dans son rapport à l'Assemblée générale, que le principal besoin était d'atteindre une volonté politique plus forte. Il a également précisé que la lutte contre la pauvreté n'est pas simplement l'affaire des États et de la communauté internationale; chaque individu peut la faire avancer, notamment par des expressions personnelles de solidarité humaine (A/52/573, par. 60 et 61).

## 3. L'action interinstitutions

43. Pour faire suite à la déclaration en faveur des mesures visant à éliminer la pauvreté qu'il a adoptée en mai 1998 (voir rapport intérimaire, E/CN.4/1999/48, par. 52 à 62), le Comité administratif de coordination (CAC) a adopté une matrice sur la pauvreté au mois de mars 1999. Ce document de référence, élaboré par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux activités opérationnelles, l'un des organes subsidiaires du CAC, et organisé sous forme de tableau, a identifié les domaines d'intervention du système des Nations Unies. Selon la perspective des droits de l'homme, la matrice contient plusieurs dispositions pertinentes (santé, éducation, alimentation, droit au développement).

44. Face aux bouleversements de la société internationale qui ont été engendrés, entre autres, par la mondialisation, le Secrétaire général de l'ONU a lancé un Programme de réformes en 1997. Pour renforcer la cohérence des actions mises en place au sein du système des Nations Unies, le Programme a prévu la création de quatre comités exécutifs, dont le Comité exécutif sur les affaires économiques et sociales et le Groupe des Nations Unies pour le développement (A/51/950 et Add.1 à 7). À l'intérieur de ce dernier, se développe le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF). C'est au sein de cette nouvelle structure que le Groupe ad hoc sur la pauvreté a été créé au mois de mai 1999. Depuis lors, le Groupe de travail a entrepris la

préparation d'une stratégie à mettre en œuvre par les Nations Unies pour réduire de moitié, d'ici à 2015, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême. La dernière version du projet daté du 10 novembre 1999 détermine les bases futures de l'approche intégrée du système des Nations Unies.

45. Selon cette stratégie, les activités prioritaires des Nations Unies, au niveau national, seront concentrées à l'intérieur des mécanismes du Bilan commun de pays et de l'UNDAF sous la direction du coordonnateur résident des Nations Unies.

#### 4. L'action du Conseil économique et social

46. Dans sa Déclaration sur l'élimination de la pauvreté, adoptée le 30 juillet 1999 à Genève, le Président du Conseil économique et social a défini 10 priorités stratégiques. Dans une perspective droits de l'homme, cette Déclaration se concentre notamment sur la participation des pauvres, la promotion des droits indivisibles des femmes, l'emploi, la sécurité alimentaire durable, l'environnement, le droit à un logement adéquat, les soins de santé primaires, l'accès universel à l'enseignement primaire, la bonne gestion des affaires publiques à travers le respect de la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme.

#### 5. L'initiative NetAid

47. L'objectif du programme NetAid, lancé par le PNUD, est de promouvoir, entre autres, le droit à l'information des plus pauvres. Le réseau Internet, en tant que vecteur essentiel par lequel s'exerce la mondialisation de l'information, constitue un nouveau moyen de lutte contre l'extrême pauvreté. La pratique montre que l'utilisation d'Internet a un impact favorable dans le processus d'élimination de l'extrême pauvreté dans de nombreux domaines : situations d'urgence (catastrophes naturelles, maladies endémiques, sida), formation, emploi, éducation, environnement, etc.

#### 6. Le cadre intégré de l'Organisation mondiale du commerce

48. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) devrait prendre en considération le rôle que peut jouer le système commercial multilatéral dans l'élimination de l'extrême pauvreté. Certes, la libéralisation des échanges et la mondialisation ont généré de multiples possibilités pour les pays en développement. Cependant, force est de constater qu'elles ont renforcé les mécanismes d'exclusion dans le développement de nombreuses économies.

49. À leur première Conférence à Singapour en 1996, les ministres de l'OMC ont adopté le Plan d'action global et intégré de l'OMC en faveur des pays les moins avancés. Ce cadre intégré envisage une coopération étroite entre l'OMC et d'autres organismes (Banque mondiale, CCI, CNUCED, FMI, PNUD) afin de fournir une assistance technique en matière de commerce, y compris le renforcement des capacités humaines et institutionnelles (WT/MIN(96)/14).

#### 7. Partenariat entre les Nations Unies et le secteur privé

50. Dans le cadre du partenariat lancé en 1998 entre les Nations Unies et le secteur privé, certaines initiatives ont vu le jour, dont une, qui mérite particulièrement notre attention.

Le programme intitulé "Global Sustainable Development Facility" a réuni de grandes sociétés multinationales et le PNUD pour développer un partenariat entre les Nations Unies et le secteur privé, dans le but de permettre l'accès au marché mondial à plus de deux milliards de pauvres d'ici à 2020.

### C. Le rôle croissant des acteurs agissant à côté des États

51. Une des conséquences positives majeures de la mondialisation a été de faire intervenir de nouveaux protagonistes - autres que les États - dans les questions relatives au développement, notamment en matière d'élimination de la pauvreté. Cette évolution démontre le besoin d'étendre la participation à une grande variété d'interlocuteurs qui agissent pour combattre la pauvreté, tels que les organisations de la société civile, les ONG, le secteur privé, des organisations communautaires, les autorités locales, et les communautés pauvres elles-mêmes (Rapport du Secrétaire général intitulé Élimination de la pauvreté, renforcement des capacités, ressources et financement, Conseil d'administration des fonds et programmes des Nations Unies, E/1999/55, par. 54).

#### 1. L'importance des autorités locales pour éliminer l'extrême pauvreté

52. Sur le plan démographique, il y a une sédentarisation des personnes extrêmement pauvres. Elles ne se déplacent que très peu, voire pas du tout, sauf s'il s'agit de réfugiés. Ce constat justifie l'intérêt d'une action au niveau local. L'importance des politiques de lutte contre l'extrême pauvreté menées par les autorités locales se mesure d'après la nature de leurs compétences, de leur capacité fiscale et de leurs moyens financiers. Lors de sa participation à deux forums sur l'action des villes face à l'extrême pauvreté, organisés avec la collaboration du PNUD et de l'Alliance des Villes contre la pauvreté à Alger et à Pérouse (Italie), l'experte indépendante a pu observer la vitalité et la motivation des cités pour la lutte contre l'extrême pauvreté. L'experte considère également que les villes du Nord doivent mettre en place des programmes de jumelage et de coopération avec les villes du Sud.

53. Toujours d'un point de vue local, le rôle des forces de police est fondamental. L'experte indépendante, au cours de ses diverses missions, a pu observer la fréquence des relations entre les personnes extrêmement pauvres et la police : très souvent, la police demeure leur seul contact quotidien avec des représentants de l'autorité publique. Or peu de policiers possèdent une formation dans le domaine social ou sont sensibilisés à la compréhension du phénomène d'exclusion sociale des plus pauvres. En Hongrie, un accord systématique existe entre la police et une association s'occupant des sans-abri; il s'agit là d'une démarche qu'il convient d'encourager.

54. L'experte indépendante considère également qu'il est nécessaire de procéder à l'installation d'un bureau des affaires féminines dans chaque section de police, puisque, parmi les extrêmement pauvres, les femmes sont nombreuses et, dès qu'elles entrent dans un processus de criminalisation, elles sont les plus susceptibles d'être victimes d'abus de toutes sortes.

55. Les organisations communautaires et les ONG sont également très actives en matière de lutte contre l'extrême pauvreté. Lors de ses différentes missions, l'experte indépendante a observé l'action très efficace menée par différents réseaux d'ONG : Twitezimbere au Burundi,

les communautés religieuses au Liban, le Mouvement international ATD-Quart Monde en France et, à l'extérieur de son pays d'origine, les réseaux "Terre" en Belgique et RED à Guayaquil en Équateur (regroupant 40 ONG). Toutefois, selon une récente étude de la Banque mondiale, il s'avère que leur rôle est limité au profit de réseaux informels. Il appartient aux ONG d'identifier ces réseaux et de leur permettre de s'organiser afin d'être reconnus légalement.

## 2. Les femmes, sujets centraux de l'action pour éliminer l'extrême pauvreté

56. Les extrêmement pauvres, tout particulièrement les femmes et les filles, doivent être les principaux acteurs et destinataires des stratégies de lutte contre l'extrême pauvreté. Lors de la réunion de l'Atelier de travail sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, la plupart des experts ont souligné l'importance de la participation des plus pauvres à l'élaboration des stratégies de lutte contre l'extrême pauvreté [voir également l'étude effectuée par le Mouvement international ATD-Quart monde et l'UNICEF intitulée "Reaching the poorest" (1996)]. Parmi les extrêmement pauvres, les femmes et les filles sont les plus vulnérables. L'experte indépendante a identifié un certain nombre de domaines pour lesquels une action immédiate est à envisager.

### a) Les femmes en prison

57. Lors de ses missions, l'experte a analysé la situation de détresse des femmes en prison dans plusieurs États. Les prisons pour les femmes doivent faire l'objet d'enquêtes nationales et internationales. Des lieux d'aide sociale doivent être aménagés dans ces prisons. En dehors du milieu carcéral, des centres d'accueil doivent favoriser la réinsertion sociale des femmes anciennement détenues et doivent être dotés de personnel bien formé. Il n'est pas de lieu au monde où la détresse humaine soit plus grande que les prisons pour les femmes. Il est essentiel d'agir rapidement pour aider les femmes qui y sont maintenues sans espoir, dans la mesure où elles ne pourront jamais trouver l'argent pour payer l'amende qui leur est demandée. L'experte recommande de donner à ce sujet une grande priorité.

### b) La prostitution

58. L'aggravation de la prostitution et des trafics humains est un phénomène perceptible dans la plupart des pays visités. Il s'agit d'une manifestation de l'extrême pauvreté qui frappe, en général, les femmes, les filles et les enfants. En Suède, une initiative législative récente vise à pénaliser la clientèle de la prostitution. L'experte recommande :

- a) De diffuser l'analyse qui a permis l'adoption de la législation suédoise;
- b) De développer les mesures légales et policières de lutte contre le trafic d'êtres humains;
- c) D'installer un bureau des affaires féminines dans chaque section de police, puisque, parmi les extrêmement pauvres, les femmes sont nombreuses et, dès qu'elles entrent dans un processus de criminalisation, elles sont les plus susceptibles d'être victimes d'abus de toutes sortes;
- d) D'inclure un volet particulier portant sur le respect des droits des femmes lors de la formation des policiers.

L'augmentation exponentielle du marché de la prostitution reflète la hausse de la misère. Il faut anéantir ce fléau qui est à la base des réseaux de trafiquants, de mafias et de corruption. Son interdiction effective est, à long terme, le but à atteindre, car son existence même porte atteinte à la dignité des femmes.

c) L'état civil

59. La déclaration d'état civil à la naissance est essentielle pour tous les enfants, en particulier pour les filles naissant de mères extrêmement pauvres. L'experte a pu mesurer les risques engendrés par l'absence d'état civil pour les filles dans les communautés les plus pauvres : Indiens en Équateur, Tziganes en Bulgarie et en Ex-République yougoslave de Macédoine, Twas au Burundi. Cet acte fondamental est un premier rempart à la vente, à l'esclavage et à la prostitution des enfants, particulièrement des filles.

d) Le microcrédit

60. Malgré les difficultés de mise en œuvre du microcrédit pour les plus pauvres, il s'avère que les femmes sont les emprunteurs les plus fiables. Les opérateurs du microcrédit doivent envisager la participation des femmes les plus pauvres comme une composante clef de la lutte contre l'extrême pauvreté. Ils doivent également donner un rôle à ces femmes au niveau de la gestion des mutuelles d'entraide.

D. La pratique des États

61. Le processus de mondialisation n'a pas diminué la capacité d'action de l'État en matière de développement. Il y a seulement eu une redéfinition de son rôle compte tenu de l'implication de nouveaux acteurs. En 1995, lors du Sommet mondial pour le développement social (A/CONF.166/9), 118 chefs d'État ou de gouvernement se sont engagés à poursuivre l'objectif de l'élimination de la pauvreté dans le monde, grâce à des actions nationales et à une coopération internationale menées avec détermination, en gardant à l'esprit qu'il s'agit là, pour l'humanité, d'un impératif éthique, social, politique et économique (Engagement 2). Trois ans après ce Sommet, selon une étude du PNUD, sur 130 pays passés en revue, 78 disposent aujourd'hui de plans spécifiques de réduction de la pauvreté ou ont intégré un volet réduction de la pauvreté dans leur cadre de planification nationale. Quarante autres pays sont en train d'élaborer des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (PNUD, *Vaincre la pauvreté humaine*, New York, 1998, p. 24 à 34). Il incombe à présent aux Nations Unies d'évaluer la mise en œuvre de ces plans d'action nationaux. Sur la base de ces différentes missions et des réponses au questionnaire envoyé aux États, l'experte indépendante a retenu 13 catégories d'actions ou programmes considérées comme des pratiques efficaces pour lutter contre l'extrême pauvreté. L'experte a choisi d'élaborer, à destination des États Membres, un questionnaire permettant d'apprécier certains éléments utiles de la politique nationale de lutte contre l'extrême pauvreté, en relation avec l'exercice des droits de l'homme. Parmi ceux-ci : la décentralisation et le rôle des pouvoirs locaux; le lien entre l'institution nationale des droits de l'homme et l'action sociale; le revenu minimum garanti; les services sociaux au sein de la police; la relation entre la prison et les personnes extrêmement pauvres; le fait que certaines catégories d'extrêmement pauvres échappent à l'état civil.

62. De nombreux États Membres<sup>1</sup> ont répondu de façon détaillée au questionnaire. Certains États Membres ont estimé que leur Plan d'action national comportait des éléments de réponse à cet effet. L'experte considère que, pour un État, mener sur son territoire les 13 types de pratiques de lutte suivantes serait, dans l'idéal, l'une des meilleures stratégies nationales de lutte contre l'extrême pauvreté. Ces 13 types de pratiques sont : 1) la loi sur le revenu minimum garanti, 2) le microcrédit, 3) les pouvoirs locaux actifs, 4) les fonds d'investissement sociaux, 5) le lien entre aide sociale et emploi via la réinsertion, 6) l'encouragement à l'éducation, en particulier pour les filles, 7) l'assistance judiciaire, 8) le contrôle des prisons, (9) la participation des plus pauvres aux programmes d'information, 10) la formation de la police, 11) la loi anticorruption, 12) les actions spécifiques à l'égard des catégories défavorisées et 13) le soutien aux prix des produits de base. Dans une perspective droits de l'homme, les grilles de lecture ci-jointes présentent l'impact que ces 13 types de pratiques ont sur certains des droits de l'homme.

---

<sup>1</sup> Liste des pays ayant répondu au questionnaire : Algérie, Allemagne, Australie, Barbade, Bénin, Brunéi Darussalam, Burundi, Canada, Chypre, Colombie, Costa Rica, Croatie, États-Unis, Éthiopie, Finlande, Géorgie, Ghana, Grande-Bretagne, Indonésie, Jamaïque, Japon, Liban, Luxembourg, Mali, Maroc, République de Moldova, Mozambique, Népal, Oman, République arabe syrienne, République de Corée, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Uruguay et Viet Nam.

# Analyse d'exemples réussis de lutte contre la pauvreté

## Droits de l'homme et extrême pauvreté (Grille de lecture résumée, première partie)

|                                                        | 1<br>Revenu minimum garanti<br>(loi)                                                                                                               | 2<br>Microfinancement et<br>système bancaire                                                                                                                                                                                                                   | 3<br>Pouvoirs locaux dotés de<br>capacités réelles d'aide                                                                                                                           | 4<br>Fonds<br>d'investissements<br>sociaux                                                                                                                            | 5<br>Lien entre aide sociale et<br>emploi via la réinsertion                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Texte de<br>référence<br>conseillé                     | Lois française, portugaise,<br>yéménite, macédonienne.<br>Aide aux familles<br>tunisiennes. Allocation<br>forfaitaire de solidarité en<br>Algérie. | - Commission européenne, Com<br>(1998) 527 final (et projet pilote en<br>Bulgarie).<br>- Fondation Roi Baudouin en<br>Belgique.<br>- Burundi, Cameroun, Cap Vert,<br>Égypte, Maurice, Sénégal, Togo,<br>Viet Nam, Algérie, Liban, Inde,<br>Bolivie, Guatemala. | Lois bulgare et portugaise.<br>Projets pilotes en Équateur.<br>Centres d'accueil pour<br>jeunes à Alger.                                                                            | Yémen.<br>Bulgarie<br>Burundi<br>(Twitezimbere)                                                                                                                       | Lois belge et portugaise,<br>Fonds pour l'emploi au<br>Viet Nam. Algérie :<br>programmes d'emplois,<br>salaires d'initiative locale<br>(ESIL)                                                                                                                                          |
| Droits civils et<br>politiques<br>(dignité<br>sociale) |                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                | <u>Bulgarie</u> : la démocratie<br>locale est essentielle pour<br>l'expression de chaque<br>citoyen.<br><u>Viet Nam</u> : les élections ont<br>eu lieu mais les moyens<br>manquent. | <u>Yémen</u> : importance<br>de la participation - les<br>ONG peuvent<br>proposer des projets<br>au Fonds                                                             | Élément clef de la dignité<br>sociale, la réinsertion<br>professionnelle fait sortir de la<br>pauvreté et de la dépendance<br>(loi française, loi belge).                                                                                                                              |
| Droit à<br>l'éducation                                 | Permet l'exercice du droit à<br>l'éducation, notamment le<br>paiement de son coût.                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                | <u>Portugal</u> : très grande<br>importance des commissions<br>locales avec appui financier<br>national.<br><u>Liban</u> : rôle décisif des<br>grandes ONG par<br>communauté.       | <u>Yémen</u> : rôle<br>important du Fonds à<br>cet égard, piloté par la<br>Banque nationale<br><u>Burundi</u><br>Twitezimbere : rôle<br>très important au<br>Burundi. | La formation des bénéficiaires<br>du revenu minimum garanti<br>(RMG) et l'obligation d'insérer<br>ces bénéfices dans les<br>programmes d'emploi<br>soutenus par les pouvoirs<br>publics (France, Belgique).<br>Portugal avec le Fonds<br>national pour les entreprises<br>d'insertion. |
| Droit au<br>logement                                   | Excellent exemple de la loi<br>française                                                                                                           | Permettant un revenu de base en vue<br>d'affronter le coût du loyer (Yémen,<br>Bulgarie, Liban).                                                                                                                                                               | <u>Bulgarie</u> : le local est le<br>véhicule pour l'aide sociale.<br><u>Portugal</u> : appui financier<br>aux communes locales.                                                    | <u>Yémen</u> : piloté par la<br>Banque mondiale -<br>excellente adéquation.<br><u>Burundi</u> : idem                                                                  | Rôle du pouvoir local en<br>matière d'insertion au Portugal<br>(aux commissions locales pour<br>l'insertion).                                                                                                                                                                          |

|                                                    | 1<br>Revenu minimum garanti<br>(loi)                                                                                                     | 2<br>Microfinancement et<br>système bancaire                                                                                                                                                                                                                                  | 3<br>Pouvoirs locaux dotés de<br>capacités réelles d'aide                                                                                       | 4<br>Fonds<br>d'investissements<br>sociaux                                                                                                                                    | 5<br>Lien entre aide sociale et<br>emploi via la réinsertion                                         |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Droit à la santé                                   | Loi française (référence),<br>volet spécial aide médicale.<br>Au Yémen permet l'accès à<br>l'hôpital.                                    | Phase pilote en Bulgarie, mais encore<br>trop peu de financement pour les<br>projets handicapés.                                                                                                                                                                              | <u>Bulgarie</u> : grand effort pour<br>recréer la sécurité de la santé<br>en 2000 pour les<br>polycliniques, en 2001 pour<br>les hôpitaux.      | <u>Yémen</u> : soutien à des<br>centres de santé<br>primaire.<br><u>Bulgarie</u> : phase<br>pilote.<br><u>Burundi</u> : santé<br>primaire.                                    |                                                                                                      |
| Droit à l'aide<br>financière pour<br>la nourriture | Loi française.<br>Loi portugaise (un an<br>d'expérience pilote)<br>Loi du Yémen (Social<br>Welfare Fund).<br>Bono solidaria en Équateur. | Difficultés au Yémen (il convient de<br>passer par des ONG car les banques<br>refusent).                                                                                                                                                                                      | <u>Portugal</u> : commission<br>locale avec élus locaux et<br>ONG pour l'enquête sociale<br>préalable (dans chaque ville)<br>Bulgarie et Yémen. |                                                                                                                                                                               |                                                                                                      |
| Droit des<br>femmes                                | Droit équivalent au revenu<br>pour hommes et femmes (lié<br>cependant à la situation de<br>famille).                                     | Accès des femmes au même<br>financement : réticence des banques<br>au Yémen.<br>Développement en Bulgarie, au<br>Burundi, au Cameroun, au Cap Vert,<br>au Congo Brazzaville, en Égypte, au<br>Gabon, au Maroc, à Maurice, au<br>Sénégal, au Togo, en Tunisie, au<br>Viet Nam. | <u>Portugal</u> : grande ampleur.<br><u>Bulgarie</u> : distribution de<br>l'aide aux femmes.                                                    | L'accès des femmes<br>dépend de la situation<br>de la famille : grand<br>effort réalisé au<br>Yémen et au Burundi,<br>intégration des<br>femmes dans la police<br>en Algérie. | <u>Portugal</u> : obligation d'entrer<br>dans un programme<br>d'insertion, aussi pour les<br>femmes. |

# Analyse d'exemples réussis de lutte contre la pauvreté

## Droits de l'homme et extrême pauvreté

### (Grille de lecture résumée, deuxième partie)

|                             | 6<br>Programmes encourageant l'éducation des filles (diminution du coût)                                                                        | 7<br>Programmes dans les prisons (adolescents, sortie de prison)                                                                                                                           | 8<br>Assistance judiciaire pour les plus pauvres   | 9<br>Programme de participation des plus pauvres (information sur leurs droits)                                                                                                                 | 10<br>Programme de participation des plus pauvres (information sur leurs droits) | 11<br>Système fiscal et judiciaire non corrompu                       | 12<br>Actions spécifiques pour catégories spéciales                                              | 13<br>Soutien aux produits de base                                                      |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Référence                   | Yémen, Canada<br>Scr national à l'alphabétisation Becar Sclar.                                                                                  | Yémen, Cap Vert                                                                                                                                                                            | Belgique                                           | Portugal, Équateur (Codenpe)                                                                                                                                                                    | Belgique + Portugal                                                              |                                                                       | Équateur, Bulgarie, Burundi, Kosovo, Ex-République yougoslave de Macédoine                       | Bono solidaria en Équateur                                                              |
| Droits civils et politiques | En Équateur, au Sénégal.                                                                                                                        | Maintien des extrêmement pauvres en prison parce qu'ils ne paient pas leurs amendes. Ceci doit être aboli et remplacé par une pénalisation différente. Étude en cours au Cap Vert (USAID). | Objectif prioritaire (France, Portugal, Belgique). | Églises, écoles, mosquées sont des lieux où les joindre. Élus locaux et nationaux (Yémen). Cas particuliers des illégaux en Europe. <u>Bulgarie</u> : Conseil National des problèmes ethniques. |                                                                                  | Par principe, la lutte contre la corruption est un élément essentiel. | Droits des populations indigènes en Équateur (Codenpe) Droit des Albanais de Macédoine (Quotas). | Donnés aux familles de prisonniers (via l'église, difficultés d'accès pour les Indiens) |
| Droits à l'éducation        | Essentiel au Yémen. Priorité aux écoles pour filles, actuellement très peu nombreuses. Portugal : les maternelles viennent d'être généralisées. |                                                                                                                                                                                            |                                                    | <u>Portugal</u> : formation spéciale pour les groupes les plus défavorisés repérés par la commission locale (Commission pour l'éducation des citoyens).                                         | Système de prévention sociale (USPP belge).                                      | Permet de dégager des moyens financiers nécessaires.                  | ONG/Batwas du Burundi. UN/protection des Tziganes au Kosovo (Écoles)                             |                                                                                         |

|                                              | 6<br>Programmes encourageant l'éducation des filles (diminution du coût)                                  | 7<br>Programmes dans les prisons (adolescents, sortie de prison)                                                         | 8<br>Assistance judiciaire pour les plus pauvres | 9<br>Programme de participation des plus pauvres (information sur leurs droits)                                                                                                                                | 10<br>Programme de participation des plus pauvres (information sur leurs droits) | 11<br>Système fiscal et judiciaire non corrompu                      | 12<br>Actions spécifiques pour catégories spéciales           | 13<br>Soutien aux produits de base                      |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
|                                              | Becca Solar en Équateur : encouragement financier donné à la mère si ses enfants vont à l'école.          |                                                                                                                          |                                                  | <u>Bulgarie</u> : programmes spéciaux avec le PNUD pour les marginaux, les retraités, les mères célibataires et les gitans.<br><u>Équateur</u> : Codenpe regroupe et informe toutes les populations indigènes. |                                                                                  |                                                                      |                                                               | -                                                       |
| Droit au logement                            |                                                                                                           |                                                                                                                          |                                                  |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                  |                                                                      | ONG : financement pour loger les Tziganes (Bulgarie)          |                                                         |
| Droit à la santé                             | Yémen : programme de limitation des naissances (mais moyens contraceptifs inabordables).                  |                                                                                                                          |                                                  | La présence en centres de santé permet le contact avec les plus pauvres.                                                                                                                                       |                                                                                  | Permet le dégagement des moyens financiers.                          | ONG : aide aux Tziganes en Bulgarie, aux Indiens en Équateur. |                                                         |
| Droit à l'aide financière pour la nourriture |                                                                                                           |                                                                                                                          |                                                  | Lieu de distribution de nourriture.                                                                                                                                                                            | La police peut être formée à repérer les personnes qui ont besoin de l'aide.     | <u>Bulgarie</u> : présence de la mafia qui utilise les plus pauvres. | Eviter qu'on leur refuse l'aide sociale.                      | Financement du gaz pour la cuisine et de l'électricité. |
| Droit des femmes                             | Premier pas au Yémen : âge minimum pour le mariage. Campagne médias (spots TV) sur les droits de l'enfant | La situation des femmes pauvres en prison est catastrophique. Le besoin est énorme aussi pour l'encadrement à la sortie. |                                                  | Prostitution : tendre vers l'interdiction                                                                                                                                                                      | Nécessité de création de bureaux de jeunes dans les services de police.          |                                                                      | Catégories les plus pauvres (plus prostitution).              | Donné aux femmes chefs de famille (via l'église).       |

63. L'experte a également visité un certain nombre de pays au cours de la deuxième année de son mandat [voir son rapport intérimaire pour les autres missions (Bulgarie, France, Portugal, Yémen) par. 96 à 108]. Dans chaque pays, elle a constaté que des expériences positives de lutte contre la pauvreté avaient été menées.

#### Ex-République yougoslave de Macédoine

64. L'ex-République yougoslave de Macédoine se trouve en fait dans une situation spécifique : transition démocratique et guerre aux frontières. Le Gouvernement a vécu plusieurs situations de crise, liées à la situation géographique du pays. Le Gouvernement estime que le niveau de l'économie illégale atteint 30 %. Soixante-cinq mille familles reçoivent l'aide sociale. Les bureaux sont installés dans chaque commune. Une enquête est effectuée sur la base de non-propriété (pas même une automobile) et de non-revenu (plus ou moins 100 dinars par mois).

#### Liban

65. Le budget du Ministère des affaires sociales subventionne à 80 % les grandes ONG des communautés libanaises. Il reste 20 % pour le service public, qui agit dans le secteur social (Centre communautaire de services globaux). La caisse nationale de sécurité sociale rembourse les travailleurs en cas de maladie, mais ne prend pas en charge les handicapés et les retraités. De nombreuses personnes âgées ont un réel problème de revenu. Plusieurs excellentes études du PNUD ont été effectuées sur le Liban, notamment à Baalbeck. L'experte a approfondi les données concernant les régions les plus pauvres du pays (Hermel – Akkar).

#### Algérie

66. Les réalisations sociales de la préfecture d'Alger prouvent qu'un réel effort a été effectué dans des circonstances exceptionnelles. Parmi les différentes installations visitées qui sont, pour la plupart, relativement récentes (1997 à 1999), l'experte a retenu le Centre d'accueil, d'écoute et d'orientation pour les jeunes en danger moral, installé par le Comité local de solidarité en plein centre de Bab-el-Oued.

#### Équateur

67. Le pays vit actuellement une crise grave; l'importance accordée aux dépenses sociales et, par conséquent, à la lutte contre l'extrême pauvreté a donc été réduite. La décentralisation politique, qui n'en est qu'à ses débuts, peut apporter une réponse utile à la recherche d'une gestion efficace des dépenses sociales. La Banque mondiale, qui est l'opérateur de référence, pourrait encore plus approfondir ses relations avec les ONG qui agissent dans différentes régions du pays, afin de mieux coordonner l'aide. L'action de l'ONU et des organisations apparentées est perçue comme une alternative aux énormes carences sociales. Le FMI, et sa volonté d'aboutir au paiement de la dette, est une institution contestée à l'extérieur du Gouvernement équatorien, notamment par les représentants de la communauté indigène qui composent l'essentiel de la population extrêmement pauvre.

Burundi

68. L'experte a tenu à Bujumbura un séminaire rassemblant tous les acteurs sociaux burundais. Les embargos mondiaux, qui ont des impacts sur les intrants agricoles, les médicaments et le matériel scolaire, sont inefficaces en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté. L'embargo et, de façon générale, l'isolement international ont fait apparaître la corruption au Burundi alors que dans ce pays d'Afrique la tradition des "hommes intègres" servaient de protection contre ces pratiques. Contrairement à l'effet espéré, cette pratique conforte des groupes qui n'ont nul intérêt à ce que la paix revienne. Subordonner une aide à un processus de paix est inefficace car les gens vivent quotidiennement dans la misère sans même savoir qu'il existe un processus de paix. Les autorités locales font un travail important mais elles sont affaiblies par la situation actuelle; là où elles sont présentes, elles sont toujours considérées comme un excellent interlocuteur (comme par exemple le maire de Bujumbura). Une loi communale devra être imposée d'urgence au Burundi, après le rétablissement de la paix, afin de structurer en profondeur l'autonomie locale et contrôler les actions des communes et leur capacité à percevoir des taxes.

Gabon

69. Bien que le Gabon ne soit pas l'un des pays les plus pauvres d'Afrique, il existe un accroissement de la pauvreté. Les politiques d'ajustement structurel et les conséquences des conflits armés dans la région (flux de réfugiés en provenance de la République du Congo) ont engendré de graves problèmes dans le pays (manque de soins de santé primaires, prostitution, enfants dans la rue, etc.)

Albanie

70. La pauvreté en Albanie est profonde et structurelle (absence d'infrastructures, absence d'hôpitaux, coût élevé des médicaments), mais la structure familiale est solide. Il existe peu de mendiants (ce sont parfois des Tziganes). Le faible niveau des salaires de la police (100 dollars par mois) induit un risque réel de corruption de celle-ci. Le Gouvernement albanais espère mener à bien son programme d'enregistrement d'état civil pour l'ensemble de la population. L'experte indépendante a également visité plusieurs villes du Kosovo, mais elle estime que la situation particulière ne permet pas de mettre en évidence les facteurs qui sont uniquement liés à l'extrême pauvreté, bien que ce phénomène soit également présent. De plus, la situation particulière d'embargo rend, à ce stade, toute analyse prématurée.

### III. ASSISTANCE TECHNIQUE

71. Dans les paragraphes 109 et 110 de son rapport intérimaire, l'experte indépendante avait identifié, de manière générale, les éléments que devrait comporter un programme d'assistance technique pour le respect des droits des personnes les plus pauvres. Dans son rapport final, sur la base des missions effectuées et des réponses au questionnaire qui ont été collectées, l'experte indépendante a pu identifier, avec plus de précision, les domaines dans lesquels l'assistance technique peut agir, en matière de droits de l'homme, sur les situations d'extrême pauvreté. Selon elle, ce programme de coopération technique doit promouvoir et protéger les droits des extrêmement pauvres en renforçant les capacités nationales et celles de l'État de droit, tout en offrant une attention particulière à la formation des travailleurs sociaux et des forces de police.

72. Ce projet d'assistance technique devrait s'organiser à deux niveaux : au sein du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et dans le cadre de la coopération avec d'autres agences.

A. Action au Haut-Commissariat aux droits de l'homme

73. Compte tenu du caractère multidimensionnel du phénomène d'extrême pauvreté, il serait judicieux d'intégrer la dimension extrême pauvreté dans les différents mandats des rapporteurs et représentants spéciaux, des experts indépendants et des groupes de travail de la Commission des droits de l'homme. Dans le cadre du programme des services consultatifs et de la coopération technique, il est nécessaire d'identifier, dans les manuels de formation existants, les liens qui peuvent exister avec l'extrême pauvreté, et d'intégrer cette dimension dans les manuels à paraître. Plus précisément, il faut élaborer des cours destinés aussi bien aux groupes vulnérables frappés par l'extrême pauvreté qu'aux professionnels censés leur apporter de l'assistance et du soutien à court et à long terme, telles que les parlementaires, les autorités locales (rôle des villes), la police, les éducateurs, les travailleurs sociaux ainsi que les membres des professions de santé. Une attention particulière doit être accordée aux réseaux informels constitués par des personnes extrêmement pauvres et aux ONG locales, afin de mieux les informer sur leurs droits.

B. Action interinstitutions

74. Aujourd'hui, l'ensemble du système des Nations Unies traite des questions relatives à la pauvreté. De nombreuses organismes, notamment le PNUD et la Banque mondiale, fournissent une assistance technique afin d'aider les plus pauvres. Il appartient au Haut-Commissariat aux droits de l'homme de mettre en œuvre les programmes proposés et de développer de nouvelles approches intégrées en partenariat avec ces organismes.

75. Dans le cadre de la stratégie des Nations Unies élaborée par le Groupe des Nations Unies pour le développement et visant à diminuer de moitié l'extrême pauvreté d'ici 2015, il incombe aux équipes de pays, sous la direction du coordonnateur résident des Nations Unies, et en collaboration avec les partenaires nationaux, d'identifier les domaines précis où une intervention s'avère nécessaire. Sur la base de cette identification, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme peut favoriser l'intégration d'une approche droits de l'homme dans les activités des Nations Unies pour éliminer l'extrême pauvreté au niveau national, notamment dans le cadre du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

76. Enfin, dans le cadre de l'initiative NetAid, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, en collaboration avec le PNUD, l'UNICEF, l'UNESCO, etc., doit encourager la diffusion de l'information disponible sur le réseau NetAid, avec la participation de tous les acteurs concernés par les problèmes de développement. Le Haut-Commissariat devrait également prendre part à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des projets de développement concrets proposés à travers le réseau NetAid, avec la participation des plus pauvres.

#### IV. CONCLUSIONS

77. Mondialisation économique ou plutôt mondialisation sociale ? La fin de ce siècle est marquée (enfin) par un débat d'une très grande importance : la liberté économique, fondement de la croissance, ne peut mener seule à la réalisation du progrès social et ne peut faire triompher la lutte contre l'extrême pauvreté. Des règles correctives de cohérence sociale doivent lui être apportées, afin de respecter les droits économiques et sociaux de chaque homme et de chaque femme sur terre.

78. L'extrême pauvreté est un déni de tous les droits de l'homme. Ce constat établit un lien essentiel entre l'extrême pauvreté et l'indivisibilité des droits de l'homme. Néanmoins, l'action sur certains besoins essentiels (alimentation, soins de santé primaires et enseignement primaire) permet d'amorcer une stratégie efficace de lutte contre l'extrême pauvreté.

79. L'absence de volonté politique demeure un obstacle majeur à la lutte contre l'extrême pauvreté. Toutefois, la faiblesse des structures étatiques, administratives et économiques de nombreux États paralyse certaines actions. Le fardeau de la dette, les conflits armés, les catastrophes naturelles et les crises financières participent à cet affaiblissement des États.

80. Les législations instaurant un revenu minimum garanti figurent parmi les instruments les plus efficaces de lutte contre l'extrême pauvreté. Elles progressent en Europe, en Asie et en Amérique latine. Malgré les difficultés d'accès au microcrédit pour les plus pauvres, cette méthode est à encourager, notamment pour les femmes. Elle s'avère très efficace lorsqu'il s'agit de structurer le marché informel.

81. Les acteurs non gouvernementaux, en particulier les autorités locales, ont des moyens de lutte contre l'extrême pauvreté plus efficaces que les États. La faible mobilité des extrêmement pauvres permet de localiser l'action pour les aider. L'experte indépendante a pu le constater, tout particulièrement au Yémen et au Burundi, où les fonds sociaux regroupant des ONG, en collaboration avec la Banque mondiale, sont des instruments efficaces de lutte contre l'extrême pauvreté.

82. Combattre la pauvreté, c'est donner une parcelle de pouvoir aux pauvres. Cela ne se donne pas, cela s'obtient. Pour combattre, il faut s'organiser. Une collaboration accrue avec les ONG qui travaillent sur le terrain auprès des populations très pauvres devrait donc être lancée par les organismes qui ont pour mandat de lutter contre la pauvreté. L'apport des personnes vivant dans l'extrême pauvreté peut être déterminant dans la réflexion actuelle sur le développement humain durable et sur le droit au développement, d'autant plus que le concept de développement n'est plus perçu aujourd'hui du seul point de vue économique, mais également du point de vue social et culturel.

83. Le rôle des travailleurs sociaux et des ONG sera essentiel : ils peuvent donner la parole, déterminer les demandes utiles, faire parler ceux qui n'ont pas de voix. L'experte souhaite que ces travailleurs sociaux, dépendant d'autorités publiques (nationales, régionales, locales) ou privées (ONG) soient formés à la dimension mondiale du métier qu'ils exercent, et à la dimension du respect des droits de l'homme que cela comporte. La lutte contre l'extrême pauvreté est réalisable. Il faut forger la volonté politique adéquate et lui permettre de triompher.

## V. RECOMMANDATIONS

### A. Une alliance mondiale pour lutter contre l'extrême pauvreté

84. La cohérence des institutions de Bretton Woods, de l'ONU et des organisations apparentées et de l'OMC au sein d'une alliance mondiale est indispensable pour éliminer l'extrême pauvreté. L'action des organismes des Nations Unies, présents dans un pays, apparaît souvent comme faible par rapport au rôle décisif des institutions de Bretton Woods (notamment celui du FMI). Un conseil de ce dernier peut détruire en un jour l'action patiente de mille acteurs sociaux. À terme, la cohérence mondiale imposera qu'il n'y ait qu'une seule structure et non trois systèmes aux logiques séparées. Construire cette cohérence sera l'œuvre du progrès social la plus importante du XXI<sup>e</sup> siècle. Cette alliance mondiale devra être consacrée dans un instrument international traitant de l'extrême pauvreté.

85. L'experte souhaite faire référence à la Déclaration du Président du Conseil économique et social de juillet 1999 à propos de l'alliance mondiale nécessaire pour le prochain siècle pour lutter contre la pauvreté. Une Équipe spéciale doit être établie, regroupant les Nations Unies et les institutions financières internationales, y compris l'OMC pour assurer la cohérence dans la lutte pour le développement mondial.

### B. Impact social des politiques des institutions de Bretton Woods

86. À court terme, l'experte recommande que les institutions relevant de Bretton Woods soient amenées à produire un rapport annuel détaillé par pays et comprenant l'estimation de l'impact social de leur politique, en particulier en ce qui concerne l'élimination de l'extrême pauvreté. Ces rapports par pays devraient à l'avenir comprendre la synthèse des contacts et des collaborations qui ont eu lieu avec chaque secteur et chaque institution spécialisée des Nations Unies.

#### 1. Le FMI et la lutte contre l'extrême pauvreté

87. Le rôle du FMI et son impact sur les gouvernements en situation difficile sont largement supérieur à toute autre influence des Nations Unies. Tout accord conclu avec un gouvernement devrait comprendre une clause sociale, détaillant les politiques sociales qu'il est nécessaire de protéger des réductions budgétaires : éducation, santé, hygiène de base, logement. L'experte recommande que le contenu de cette clause sociale protectrice fasse l'objet d'un rapport conjoint entre le PNUD, le FMI, la Banque mondiale et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, en veillant à prémunir les aspects spécifiques des politiques sociales du pays concerné par la négociation. La dette extérieure faisant l'objet d'un rapport séparé, l'experte n'a pas suggéré de procédure détaillée en ce qui concerne le rééchelonnement. L'experte estime de façon générale qu'un mécanisme de compensation, permettant de financer les dépenses de lutte contre l'extrême pauvreté avec le bénéfice du rééchelonnement est un aspect prioritaire du rôle des institutions de Bretton Woods.

## 2. La Banque mondiale et la cohérence générale de la lutte contre la pauvreté

88. L'experte a été impressionnée par les efforts et l'évolution des actions de la Banque mondiale en ce qui concerne les politiques sociales et en particulier les mécanismes de lutte contre l'extrême pauvreté. Elle recommande de recourir à la technique des Fonds sociaux de la Banque mondiale et suggère de définir un interlocuteur "point focal" regroupant les ONG d'un pays qui sont actives dans le domaine de la lutte contre l'extrême pauvreté, ce qui permettrait également une action cohérente sur l'ensemble du territoire. L'aspect parcellaire, parfois hétéroclite, du travail des ONG dans le secteur social pourrait alors être comblé. L'exemple du réseau Twitezimbere au Burundi est à retenir. Selon l'analyse de l'experte, la Banque mondiale doit être encouragée à persévérer dans ses efforts à cet égard. Le RED, réseau des ONG de Guayaquil, est révélateur des progrès qui peuvent encore être réalisés pour atteindre cette cohérence globale. L'experte recommande la transparence en ce qui concerne les choix de projets retenus dans une telle approche.

### C. Institutions nationales des droits de l'homme

89. Les institutions nationales de droits de l'homme n'intègrent que très rarement la dimension des droits sociaux et économiques. Il convient de veiller à ce que ces institutions, dans chaque État, soient rendues conscientes de leur lien avec les droits des extrêmement pauvres, sans se limiter aux droits civils et politiques.

### D. Décentralisation et autorités locales dans la lutte contre la pauvreté

90. La pauvreté est locale, elle ne peut être bien combattue qu'à ce niveau. L'experte a analysé cet aspect spécifique dans tous les pays visités ainsi que dans l'ensemble des politiques des organismes de l'ONU et de la Banque mondiale. Elle recommande, comme élément essentiel d'efficacité, le recours à la décentralisation et à la reconnaissance du rôle des autorités locales dans la politique sociale en général, et dans la lutte contre l'extrême pauvreté en particulier. L'experte estime cependant que le transfert de compétences vers les instances décentralisées en matière sociale et en matière de lutte contre l'extrême pauvreté doit toujours s'accompagner des moyens pour mener à bien les objectifs sociaux ainsi transférés aux villes ou aux autorités locales ou régionales. Ce transfert de ressources peut parvenir de l'État central sous forme de subsides ou d'autorisations de taxation. L'experte a examiné, dans plusieurs États Membres, l'utilité, à cet égard, des taxations cadastrales (propriétés immobilières). L'experte rappelle qu'une politique de décentralisation même très large, doit permettre à l'autorité centrale de conserver le pouvoir de décision en ce qui concerne la cohérence des programmes de lutte contre la pauvreté, la solidarité à créer entre entités riches et pauvres, et la responsabilisation des autorités locales par rapport aux objectifs globaux. Exemple : le refus de critères ethniques pour accorder l'aide sociale doit être appliqué par chaque entité locale. Le pouvoir central, en tout état de cause, doit conserver son rôle de contrôle du respect des règles (en particulier en matière ethnique où un pouvoir local peut dévier pour des raisons d'équilibre interne). L'intégration de la société civile locale dans les processus décisionnels en matière sociale a été réalisée de façon significative dans la loi portugaise.

91. L'experte estime que le consensus local est essentiel et dépasse largement, lorsqu'il existe, la dynamique des moyens disponibles. Ce consensus peut être créateur d'emplois et peut attirer des investissements économiques. Le rôle de l'Alliance des villes contre la pauvreté, créée par le PNUD, est précurseur en la matière; il doit être encouragé. D'ailleurs, les institutions locales devraient donner aux citoyens, y compris aux plus pauvres, l'occasion de s'engager et de participer aux processus décisionnels, en préconisant des institutions plus équitables, transparentes et responsables.

#### E. La bonne gestion des affaires publiques

92. La lutte contre la corruption est essentielle, à tous les niveaux d'une société, mais en particulier au niveau de l'État afin de mener à bien une politique sociale. L'experte a mesuré à quel point le ministère clef est celui qui est chargé des finances, et donc de la perception des taxes. Sans recettes propres, un État dépend de l'aide extérieure pour sa politique sociale. Il est dès lors essentiel de mesurer que l'efficacité d'un ministère des finances est une des conditions nécessaires à la réalisation d'une politique de lutte contre la pauvreté. L'experte estime que ce phénomène clef relève avec pertinence de l'objet du rapport, ce qui confirme la globalité et l'indivisibilité des droits. La démocratie et les droits civils et politiques, lorsqu'ils sont exercés de manière effective, doivent permettre à une population pauvre et importante de faire valoir ses droits économiques et sociaux. L'organisation des populations pauvres et les réseaux mis à leur disposition pour exprimer leurs droits doivent leur permettre d'exprimer librement leurs besoins et leurs aspirations et de les transformer en mécanismes de pouvoir démocratique. Des efforts exceptionnels doivent porter sur la restauration de la confiance en la démocratie, lorsque celle-ci est détruite. La corruption affaiblit la démocratie. La perception des impôts et leur redistribution parmi la population vivant en situation d'extrême pauvreté est également affaiblie. Il faudrait mettre en œuvre des politiques sociales de démocratisation visant à instaurer le respect des droits civils dans les pays frappés par la corruption.

#### F. L'inéluctable responsabilité des États

93. Même en situation très critique, un gouvernement a toujours un choix entre divers types d'utilisation de son budget. Il ne peut se contenter de laisser toute l'aide sociale être fournie par les projets subventionnés par des institutions spécialisées de l'ONU ou par la Banque mondiale. Celles-ci ne peuvent accepter de masquer l'absence de décision et de priorité dont fait preuve le gouvernement de l'État Membre en question dans la lutte contre la pauvreté. L'experte recommande que ce point fasse l'objet de rapports de la part des institutions spécialisées, intégrant l'initiative 20/20. L'autre technique rencontrée consiste à laisser les ONG agir en matière sociale, sans les aider de manière significative. Sur cet aspect également, l'experte recommande une vigilance particulière de la part des institutions spécialisées, afin de veiller à ce que le rôle entre les ONG et les autorités publiques de l'État en matière de lutte contre l'extrême pauvreté soit équilibré.

### G. Droit à l'état civil

94. Le rôle de l'État à l'égard de ses ressortissants extrêmement pauvres est primordial en ce qui concerne la reconnaissance de leur droit à l'état civil. Préalable à toute politique sociale d'un État et à toute pratique de lutte contre l'extrême pauvreté, le fait de définir l'existence de l'être humain, et par là-même de pouvoir le considérer comme extrêmement pauvre et donc, ultérieurement, de le faire bénéficier des programmes de lutte contre la pauvreté, est un élément essentiel. Nier l'existence d'une personne extrêmement pauvre en niant ou en refusant de lui reconnaître un état civil ou de l'enregistrer à la naissance, ou à son entrée sur le territoire est un déni de droit essentiel. En Amérique latine, la plupart des enfants qui mendient dans les rues n'ont pas d'état civil et ne relèvent d'aucune statistique. En Équateur, le PNUD estime entre 5 et 10 % le nombre des personnes sans état civil, et toutes sont en état d'extrême pauvreté. Dès lors, l'experte recommande un programme systématique de mise en œuvre du droit à l'état civil de chaque enfant, afin d'ouvrir le droit aux politiques sociales.

### H. Régularisation des personnes sans papiers

95. Dans certains États Membres, l'absence d'état civil n'est pas une absence d'enregistrement à la naissance, mais bien la perte de toute référence d'état civil due à l'évolution du statut de réfugié ou des conditions de séjour dans ces États. Souvent, cette perte d'état civil s'accompagne de la perte de tout droit social. L'experte recommande de procéder, selon des critères adéquats en matière de respect des droits de l'homme, à la régularisation des sans-papiers vivant dans ces États. L'experte souligne la nécessité d'encourager, à cet égard, les programmes de retour mis en place par l'Organisation internationale pour les migrations.

### I. Ratification universelle des instruments pertinents

96. Les 54 États (2,5 milliards d'habitants au total) qui n'ont pas encore ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont priés de le faire. De même, il faut encourager la ratification universelle de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. À cet effet, ces États devraient bénéficier de l'assistance technique nécessaire fournie, à leur demande, par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Il faut souligner l'importance des projets de protocoles facultatifs se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui visent à accorder aux Comités respectifs la possibilité de recevoir des communications individuelles. La protection des droits économiques, sociaux et culturels serait renforcée par la ratification d'autres instruments régionaux, tels que la Charte sociale européenne (révisée) et le Protocole de San Salvador relatif aux droits de l'homme dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Il convient de rappeler également les différentes conventions sur l'esclavage, car la traite des êtres humains en est la forme moderne.

J. Le microcrédit

97. L'experte a pu mesurer l'importance du microcrédit en ce qui concerne les activités économiques des femmes. Ces expériences de microcrédit ont pu être menées à bien, à la fois dans les pays riches et dans les pays pauvres. Les femmes devraient également être associées à la gestion des institutions de crédit, et non être seulement perçues comme les bénéficiaires de ce microcrédit. L'adoption de lois-cadres pour le microfinancement, acceptées par les systèmes bancaires nationaux et visant en priorité les besoins des femmes, devrait faciliter les initiatives prises par les microentreprises, qui créent des emplois et réduisent la pauvreté.

K. Le revenu minimum garanti et les lois de base en matière de protection sociale

98. Toute législation nationale devrait établir le droit de toute personne sous sa juridiction à un revenu minimum garanti en y consacrant les budgets nécessaires. Ce droit devrait faciliter l'accès aux droits individuels qui sont à la base des services sociaux essentiels : assistance sociale et médicale, nourriture, logement, emploi, formation, enseignement, éducation et culture. L'extrême pauvreté ne doit en aucun cas justifier la violation des droits de l'homme. Quant à la santé, l'État devrait mettre en œuvre des programmes de prise en charge des frais de soins de santé primaires, des conditions d'hygiène et des maladies particulières liées à l'extrême pauvreté. Selon les États et leur réalité sociale, l'accès à la propriété de terres agricoles, en particulier, peut avoir un effet équivalent. Les lois sur les salaires minimum garantis ne sont qu'un premier pas vers cette protection nécessaire des plus pauvres, et un lien légal doit être fait entre salaire minimum et revenu minimum. En Grande-Bretagne, l'introduction du salaire minimum horaire est une évolution à signaler.

L. Les politiques d'insertion et les programmes d'accès à l'emploi pour les plus pauvres

99. Tout programme de création d'emplois doit prévoir un volet réservé aux emplois pour les personnes extrêmement pauvres. De plus, la législation nationale devrait favoriser les politiques d'insertion ou de réinsertion professionnelle en ciblant plus spécifiquement l'action sur les catégories les plus pauvres de la population : femmes, mères célibataires, adolescents, migrants, membres de minorités, populations autochtones, handicapés, personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, personnes âgées, sans-abri. La création d'emplois et le fait d'accéder à un emploi est une étape importante dans le processus qui vise à sortir de l'extrême pauvreté. Les entreprises de réinsertion doivent être encouragées par les États (économie sociale). L'exemple de Terre, en Belgique, avec le triage de journaux et de vieux vêtements, est significatif.

M. Mesures particulières pour aider les femmes extrêmement pauvres

100. La situation des femmes extrêmement pauvres est prise en compte dans chaque recommandation : emploi et réinsertion, revenu minimum, Banque mondiale et Fonds sociaux, situation des sans-papiers, etc. Cependant, plusieurs mesures peuvent leur être directement favorables : la lutte organisée et efficace contre le trafic d'êtres humains, y compris les trafics d'organes, la condamnation des réseaux de prostitution, le recours au microcrédit, le soutien aux femmes en milieu carcéral et en contact avec les forces de l'ordre. La présence de femmes

policiers peut être une mesure utile pour amener une attitude plus préventive que répressive à l'égard des extrêmement pauvres.

N. Les personnes âgées extrêmement pauvres et en particulier les femmes

101. La situation des personnes âgées extrêmement pauvres est un drame dans de nombreux pays et le vieillissement de la population ne fait que l'accroître. Des politiques particulières doivent leur être réservées (accueil, politique de santé), en particulier pour les femmes âgées. L'experte signale l'excellent travail réalisé par le réseau Coalition 99 (The American Association of Retired Persons) dans le cadre de l'Année internationale des personnes âgées, qui s'est révélé extrêmement utile pour :

- a) Garantir aux femmes des pensions de retraite suffisantes pour leur permettre de subvenir à leurs besoins – vivres, vêtements, logement et soins de santé – et d'être autonomes;
- b) Prévoir pour les femmes d'âge mûr des programmes d'éducation et de formation permanentes leur permettant de développer pleinement leur potentiel, compte tenu de l'évolution de la situation socioéconomique, des technologies et de la culture;
- c) Encourager les femmes à jouer un rôle actif dans la société par le biais d'une coopération entre les générations;
- d) Assurer aux femmes d'âge mûr un environnement plus sûr où elles peuvent vivre dans la dignité, libres de toute forme d'exploitation et de violence physique et mentale.

102. Le handicap, mental ou physique, est un élément aggravant de l'extrême pauvreté et il est souvent en corrélation absolue avec la pauvreté. La prise en charge des frais d'internement décent doit être un objectif à atteindre.

O. Transfert de ressources

103. La solidarité internationale à l'égard des pays du tiers monde devrait s'exprimer en consacrant 0,7 % du budget national à l'aide publique au développement. L'initiative 20/20 est aussi à encourager, de même que le transfert de ressources, tant internationales que nationales, du secteur militaire vers le secteur social. La situation économique mondiale serait plus équitable si les flux de capitaux étaient réglementés, si la dette externe insoutenable des pays pauvres très endettés était annulée, et si la réforme démocratique des institutions financières et commerciales internationales était entamée. À cet égard, il convient d'encourager les programmes d'aide aux pays pauvres très endettés dans un cadre de développement intégré, proposés par la Banque mondiale. Il convient d'encourager les efforts de l'OCDE pour parvenir également à dégager les ressources nécessaires.

P. L'information et l'éducation des plus pauvres quant à leurs droits  
(en particulier les groupes ethniques)

104. Il faut élaborer des techniques spécifiques d'éducation aux droits de l'homme pour atteindre les personnes en situation d'extrême pauvreté, souvent analphabètes. Il conviendrait que les autorités locales diffusent les messages d'une façon simple, en utilisant les médias nationaux et

les techniques de proximité dans les lieux où vivent les personnes concernées. Ces messages pourraient être complétés par des manuels et des bandes dessinées simples indiquant les services accessibles. Le Mouvement international ATD-Quart Monde a dédié une publication à cet objectif qui peut être citée en exemple.

105. L'accès à la culture est également un droit essentiel des extrêmement pauvres, rarement concrétisé. Plusieurs initiatives liant culture et pauvreté ont été mises en évidence par le PNUD. L'experte recommande des mesures d'accès au théâtre, au cinéma et aux expositions qui permettent d'exonérer les extrêmement pauvres du coût d'entrée.

106. L'experte a suivi des populations tziganes en Ex-République yougoslave de Macédoine et en Bulgarie, des Batwas au Burundi, des Indiens en Équateur : à des degrés divers, le problème essentiel est d'abord celui de connaître ces personnes, de trouver la manière de les atteindre et de leur parler de leurs droits. Des mesures particulières, faisant appel à des travailleurs sociaux, doivent être consacrées à ce travail d'information.

#### Q. Le système carcéral et les extrêmement pauvres

107. L'extrême pauvreté conduit très souvent au conflit avec les forces de l'ordre et avec la justice. La population des prisons est d'ailleurs en très grande majorité d'origine extrêmement pauvre. Lorsqu'ils ont terminé leur période d'incarcération, les plus démunis restent en prison car ils ne peuvent pas payer leurs amendes. Il faudrait donc adapter les règles du monde judiciaire à cette réalité, adopter des mesures alternatives aux peines de prison et prévoir une formation spéciale pour les fonctionnaires de l'appareil judiciaire.

108. Des méthodes particulières doivent être mises en place dans chaque État pour veiller à la gratuité de l'accès à l'aide judiciaire et aux conseils d'un avocat pour toute personne en situation d'extrême pauvreté. Les experts à disposition devraient bénéficier d'une formation spéciale.

109. Des mesures alternatives aux mesures judiciaires telles que la médiation doivent toutefois être encouragées, à condition qu'elles soient volontaires. Cependant, la médiation devrait intervenir en respectant les droits de l'homme et ne devrait pas se substituer au recours judiciaire; elle pourrait être utilisée tant pour les conflits individuels que pour les conflits collectifs. Elle pourrait aussi servir à la prévention de ces conflits. Des centres d'accueil, parallèles à la situation carcérale, peuvent se révéler efficaces.

#### R. La police et les extrêmement pauvres

110. Trop souvent, le seul interlocuteur d'une personne extrêmement pauvre sera la police (mendicité, vol, etc.). Peu de policiers sont formés de manière à pouvoir traiter de façon non répressive l'extrême pauvreté. Il convient d'encourager la présence de travailleurs sociaux qui seraient en liaison professionnelle avec les forces de l'ordre. La formation des policiers aux droits de l'homme en général et aux droits économiques, culturels et sociaux en particulier sera un indice

pour le progrès du prochain siècle. L'intégration de femmes dans la police permettra d'aboutir à un meilleur respect des droits de chaque personne. Les relations entre la police et l'aide sociale doivent être confiées à un service particulier de la police formé à cet effet.

#### S. Travailleurs sociaux et assistance technique

111. Chaque gouvernement qui en fait la demande devrait pouvoir bénéficier d'un programme d'assistance technique pour le respect des droits des personnes les plus pauvres, en particulier pour la formation des policiers, des gardiens de prison et du secteur judiciaire en général.

112. Les travailleurs sociaux demeurent les principaux interlocuteurs des personnes vivant dans l'exclusion; ils sont parfois perçus par ces dernières comme des agents dotés de pouvoirs exorbitants, dont les décisions ne sont guère sujettes à discussion ou à recours. En conséquence, ils devraient être formés en vue de remplir leur rôle d'agent des droits de l'homme et d'expert de la vie des plus pauvres et des plus exclus. L'experte recommande d'établir un manuel à leur intention, pour leur permettre d'approfondir leurs connaissances des droits de l'homme. Un tel manuel, à destination de tous les travailleurs sociaux, aurait pour objectifs :

- a) De les assurer de la cohérence de leur travail : ils ne sont pas seuls;
- b) De valoriser leur travail qui, même s'il n'est pas toujours rémunéré à sa juste valeur, est essentiel pour le respect des droits de l'homme, y compris des droits sociaux, culturels et économiques;
- c) De les informer sur les pratiques internationales (textes clefs, notamment les articles pertinents de la Déclaration de Copenhague sur le développement social);
- d) De leur fournir un guide de bonnes pratiques et d'exemples réussis;
- e) De leur montrer l'utilité des instruments internationaux, notamment à titre comparatif.

#### T. Techniques spécifiques ciblées d'encouragement financier

113. L'experte a examiné diverses techniques spécifiques qui se révèlent utiles (soutien aux produits de base, soutien à l'acquisition de la terre, soutien à l'éducation des enfants). Elle remarque cependant que ces techniques ne permettent pas de quitter l'état d'extrême pauvreté. Il est important de les considérer seulement comme des mesures d'accompagnement.

#### U. Incidence des sanctions et des conflits armés

114. Les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, souvent les plus pauvres, devraient faire l'objet d'une attention prioritaire dans le cadre de la politique sociale des États. Il faut rappeler que l'accès à l'éducation pour les migrants est le facteur clef de l'intégration, tandis que le contact avec le pays d'origine du migrant est une voie d'avenir. Les sanctions économiques internationales, notamment lorsqu'elles sont prises par le Conseil de sécurité, doivent être conçues de façon à ne pas aggraver la situation d'extrême pauvreté dans les pays visés. Elles devraient, en particulier, être compatibles avec la jouissance effective des droits de

l'homme des populations civiles, spécialement des droits économiques, sociaux et culturels. Tant au Burundi, qu'au Liban, qu'au Kosovo, les séquelles des conflits sont catastrophiques pour les catégories fragiles de la population. L'effet des sanctions et des embargos est à cet égard négatif.

V. Avant-projet de déclaration

115. En 1999, un atelier de travail s'est réuni autour de l'experte indépendante en vue de fournir à la communauté internationale les éléments de base d'un avant-projet de déclaration sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté. Ce projet part du préambule commun aux deux Pactes internationaux de 1966, ainsi que d'autres instruments pertinents qui reconnaissent que l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si les conditions permettant à chacun de jouir de tous ses droits sont créées. Les conclusions de cet atelier de travail sont reflétés dans l'additif au présent rapport (E/CN.4/2000/52/Add.1).

-----