



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2000/52/Add.1
17 novembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

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

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

PREMIÈRE CONSULTATION SUR L'ÉLABORATION D'UN ÉVENTUEL PROJET DE DÉCLARATION
SUR LES DROITS DE L'HOMME ET L'EXTRÊME PAUVRETÉ

Rapport du Groupe de travail sur les droits de l'homme
et l'extrême pauvreté
(Genève, 30 et 31 août 1999)

Introduction

1. À ses cinquante-quatrième et cinquante-cinquième sessions, la Commission des droits de l'homme a adopté les résolutions 1998/25 et 1999/26 portant sur le mandat de l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté.
2. Au paragraphe 6 f) de la résolution 1998/25, la Commission demande à l'expert indépendant de faire des suggestions à la Commission concernant un éventuel projet de déclaration sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté. Au paragraphe 7 de la résolution 1999/26, elle demande à la Haut-Commissaire aux droits de l'homme d'examiner la possibilité de mettre sur pied, en 1999, un atelier autour de l'experte indépendante, comprenant des experts de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme pour favoriser une consultation associant également les commissions techniques compétentes du Conseil économique et social, sur les principaux éléments d'un éventuel projet de déclaration sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté.

3. Conformément à cette résolution, les experts de la Sous-Commission, cinq commissions techniques du Conseil économique et social (la Commission de la population et du développement, la Commission de la condition de la femme, la Commission du développement durable, la Commission du développement social et la Commission de la science et de la technique au service du développement) ainsi que les institutions spécialisées concernées de l'Organisation des Nations Unies ont été invités à participer à un atelier sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté.

4. On trouvera à l'annexe I du présent rapport la liste des participants à cet atelier.

5. M. José Bengoa, expert de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, a été élu Président-Rapporteur par acclamation.

6. À la 1ère séance, le 30 août 1999, l'atelier a adopté l'ordre du jour suivant :

1. Ouverture de l'atelier par le représentant de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme.
2. Élection du Président-Rapporteur.
3. Adoption de l'ordre du jour.
4. L'extrême pauvreté : le déni de tous les droits de l'homme.
5. Objectifs et utilité d'une déclaration sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté.
6. Éléments à inclure dans un éventuel projet de déclaration.
7. Sources éventuelles, notamment
 - a) Dispositions pertinentes d'instruments internationaux;
 - b) Observations générales de comités de suivi des traités relatifs aux droits de l'homme;
 - c) Engagements et recommandations de conférences internationales;
 - d) Documents pertinents du Conseil économique et social, du Comité administratif de coordination et du Groupe des Nations Unies pour le développement;
 - e) Études de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, en particulier sur le droit au développement, à une nourriture et à un logement suffisants, à l'éducation, à la santé et sur l'effet des politiques d'ajustement structurel sur les droits de l'homme;

- f) Rapport du séminaire sur l'extrême pauvreté et le déni des droits de l'homme, qui a eu lieu à New York en 1994 (E/CN.4/1995/101);
- g) Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social (1969).

8. Adoption de conclusions et recommandations.

I. DÉBAT GÉNÉRAL SUR L'EXTRÊME PAUVRETÉ EN TANT QUE
DÉNI DES DROITS DE L'HOMME

7. Après une brève introduction de la question par le Président-Rapporteur et l'experte indépendante, Mme Anne-Marie Lizin, la première réunion de l'atelier a été consacrée à un débat général sur trois principaux thèmes : les aspects sociologiques et politiques de la pauvreté - causes, types et situations; le titre d'un éventuel projet de déclaration et les grandes orientations d'une éventuelle déclaration.

A. Les aspects sociologiques et politiques de la pauvreté - causes, types et situations

8. Plusieurs experts ont souligné qu'il y avait actuellement une prolifération de définitions de la pauvreté. Cette diversité était une indication de la complexité du phénomène.

9. Au regard du contenu de la question, l'émergence de l'extrême pauvreté a été examinée sous des angles divers compte tenu à la fois des dimensions nationales et internationales du problème et des facteurs économiques, sociaux et politiques qui y contribuent.

10. Le débat qui a eu lieu au Sommet mondial du développement social à Copenhague a révélé que la pauvreté était à l'origine d'inégalités tant à l'intérieur des pays qu'entre les États membres de la communauté internationale. L'absence de mécanismes officiels pour surveiller la mise en oeuvre des engagements pris par les États au Sommet mondial a été jugée regrettable.

11. L'experte indépendante a rappelé les recommandations de son rapport (E/CN.4/1999/48) et insisté sur le caractère universel de l'extrême pauvreté qui touche toutes les régions du monde, y compris le nord.

12. Pour le Président de la Commission de la population et du développement, le problème de la pauvreté était essentiellement un problème structurel ayant une dimension internationale importante. Au niveau national, la pauvreté était généralement due à l'absence d'une politique sociale, à l'absence d'une politique de l'emploi et à l'absence de systèmes de protection sociale.

13. Tous les participants ont souligné la nécessité d'identifier et d'examiner dans une éventuelle déclaration les causes profondes de l'extrême pauvreté. Ainsi que l'a fait observer le représentant d'une organisation non gouvernementale, les violations des droits de l'homme sont à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté.

14. À cet égard, il a été fait référence à l'abondante documentation sur les facteurs sociologiques et démographiques de la pauvreté qui existe actuellement ainsi qu'aux études et recherches faites par l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées, en particulier le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et les commissions techniques du Conseil économique et social.

15. L'insuffisance de l'accès à l'éducation, en particulier au niveau primaire, a été citée comme étant l'une des causes fondamentales de l'extrême pauvreté. Le droit à l'éducation était un outil important permettant aux personnes marginalisées de rompre le cycle de la pauvreté en participant effectivement à la prise des décisions et, à terme, à la vie politique. L'enseignement des droits de l'homme était également important car il rendait attentif aux droits et à leur exercice et développait la tolérance et la paix.

16. La représentante d'une ONG a fait ressortir le lien existant entre la pauvreté, la santé et la vulnérabilité des personnes handicapées et elle a indiqué qu'il y avait des statistiques intéressantes de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur les questions du vieillissement, de la santé et de la pauvreté. Elle a mis l'accent sur les conséquences négatives de la dégradation mentale, physique et environnementale sur la santé, en particulier celle des démunis.

17. Les défis démographiques et leurs incidences sur le niveau de vie de la population ont également été soulignés eu égard en particulier à la croissance régulière et au vieillissement de la population mondiale. Le vieillissement de la population soulevait des questions préoccupantes pour ce qui était des systèmes de sécurité sociale. Si des mesures appropriées n'étaient pas prises, ce groupe de population vulnérable pourrait se trouver encore plus menacé par l'extrême pauvreté.

18. L'énorme fossé entre riches et pauvres s'expliquait aisément en termes d'inégalité d'accès aux ressources naturelles, aux ressources humaines, à l'industrie et aux technologies de pointe. On ne pouvait s'attendre que la mondialisation et la croissance économique puissent à elles seules résoudre les problèmes de pauvreté.

19. Plusieurs experts ont jugé regrettables la baisse de l'aide publique au développement (APD) et les mesures irréalistes imposées par les institutions financières internationales, faisant obstacle aux efforts de lutte contre la pauvreté entrepris sur le plan national, en raison de leur inadaptabilité aux conditions locales. Un expert a déploré l'exploitation de la pauvreté aux niveaux national et international.

20. Parmi les autres causes majeures de la pauvreté, on pouvait citer les troubles sociaux, les guerres civiles, les conflits internationaux, le terrorisme et les catastrophes naturelles. Il était donc indispensable de promouvoir le maintien et le rétablissement de la paix partout dans le monde, compte tenu notamment de la prochaine Année internationale pour la culture de la paix. Il convenait aussi d'encourager les États à réduire leurs dépenses militaires.

21. Des préoccupations ont été exprimées par ailleurs au sujet des pratiques antisociales de certaines sociétés transnationales, de l'impact de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme, de la question de l'impunité des auteurs de violation des droits de l'homme et de l'insuffisance ou de la médiocrité de la couverture des problèmes de pauvreté par les médias.

B. Le titre du projet de déclaration : trois propositions

22. À propos du titre à donner au projet de déclaration, plusieurs experts se sont interrogés sur l'intérêt qu'il y avait à ajouter "extrême" à "pauvreté". Les participants ont fait trois propositions de titre :

a) "L'extrême pauvreté et l'exercice des droits de l'homme". Les experts qui étaient en faveur du maintien du terme "extrême" ont appelé l'attention sur le contenu du mandat de l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté ainsi que sur les termes de la résolution 1999/26 de la Commission des droits de l'homme;

b) "La pauvreté et les droits de l'homme". Concernant la notion de pauvreté, un expert a fait observer qu'il fallait éviter d'établir des catégories distinctes de démunis, car l'établissement de gradations dans la pauvreté était discriminatoire et pouvait avoir pour conséquence la marginalisation des plus pauvres parmi les pauvres;

c) "Les droits de l'homme et la pauvreté, en particulier l'extrême pauvreté". Un autre expert a dénoncé l'emploi de plus en plus fréquent d'adjectifs pour évoquer certaines notions, comme "humanitaires" pour les interventions, "durable" pour le développement ou "extrême" pour la pauvreté. L'emploi de l'adjectif "extrême" donnait une dimension différente à la notion de pauvreté et réduisait le champ des mesures à prendre pour résoudre le problème. Tout en respectant la décision de la Commission, l'atelier devrait avoir à l'esprit les conditions et objectifs de la réalisation d'une société démocratique. Il ne s'agissait pas de laisser tomber l'idée d'analyser le phénomène de l'extrême pauvreté mais la déclaration devrait porter sur la question de la pauvreté en général.

C. Les grandes orientations du projet de déclaration

23. Dans la lutte contre la pauvreté, une déclaration devrait, en premier lieu, être considérée comme un instrument devant permettre aux plus démunis - ceux qui n'ont ni terres, ni abri, ni emploi - de jouir de tous les droits de l'homme. Elle devrait tenir compte des efforts et initiatives de particuliers et de groupes vivant dans une extrême pauvreté. À cet égard, il a été tout particulièrement fait référence aux conclusions et recommandations du séminaire sur l'extrême pauvreté et le déni des droits de l'homme, qui s'est tenu à New York en décembre 1994. Des victimes de la pauvreté qui participaient au séminaire ont raconté leur vécu quotidien en soulignant le rôle essentiel que jouaient les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires pour faciliter leur participation à la prise des décisions dans la lutte contre la pauvreté.

24. À propos des liens entre la pauvreté et divers groupes vulnérables, y compris les peuples autochtones, les minorités, les travailleurs migrants et les personnes atteintes du sida, les questions ci-après ont notamment été examinées : l'exclusion sociale et la marginalisation, l'exploitation des ressources naturelles, les sociétés transnationales et les répercussions de leurs activités sur l'exercice de leurs droits par les communautés concernées par ces activités, ainsi que les politiques générales des gouvernements hôtes.

25. Les experts ont souligné l'interdépendance et l'indissociabilité des droits de l'homme et se sont accordés à reconnaître que l'extrême pauvreté était un déni de tous les droits de l'homme : droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux ainsi que le droit au développement.

26. Ensuite, les obligations des États et les responsabilités d'autres acteurs concernant l'élimination de la pauvreté devraient être réaffirmées dans la déclaration. À cet égard, la coopération internationale devrait être non seulement une coopération librement consentie mais aussi une coopération de qualité.

27. Des mesures visant à atténuer la pauvreté devraient être simultanément mises au point et harmonisées aux niveaux local, national et régional.

28. Le rôle de plus en plus actif que jouent des acteurs autres que les États, tels que la société civile et le secteur privé, donne un nouveau cadre à la lutte contre la pauvreté. Dans de nombreux cas, ils sont mieux à même d'évaluer les véritables problèmes liés à la pauvreté et les besoins des personnes concernées.

29. En ce qui concerne la pauvreté et les finances ainsi que le commerce internationaux, il conviendrait de tenir dûment compte d'initiatives importantes tel que le Cadre de développement intégré adopté par la Banque mondiale.

30. Il conviendrait de tout mettre en oeuvre pour inciter les médias à une contribution plus dynamique en termes d'information, de sensibilisation aux droits de l'homme, d'éducation et d'activités de promotion concernant la pauvreté et ceux qui s'y trouvent confrontés.

II. OBJECTIFS ET UTILITÉ D'UNE DÉCLARATION SUR LES DROITS DE L'HOMME ET L'EXTRÊME PAUVRETÉ

31. Les participants ont confirmé à l'unanimité l'utilité d'une déclaration. La solution de remplacement, qui avait été proposée par certains États membres de la Commission des droits de l'homme et à laquelle l'experte indépendante a fait référence, et qui consistait à élaborer un "guide de bonne pratique" sur la pauvreté à l'intention des travailleurs sociaux, a été considérée comme étant une approche qui permettrait aux États d'éviter de s'acquitter de leurs obligations.

32. Selon un expert, l'objectif de la déclaration était de définir le problème de la pauvreté/de l'extrême pauvreté dans toutes ses dimensions. Il conviendrait de mettre en lumière les causes du phénomène et de décrire le sort des personnes extrêmement démunies en termes concrets. Ce serait aussi

un outil d'évaluation des progrès réalisés concernant la mise en oeuvre du paragraphe 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui porte sur le principe de la non-discrimination, et de l'application de la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social et de la Déclaration sur le droit au développement. L'expert a insisté sur la nécessité d'identifier les causes de la pauvreté dans une éventuelle déclaration.

33. D'autres experts ont suggéré que ce genre de déclaration devrait être rédigée selon un canevas différent du canevas classique des déclarations antérieures. Il fallait s'intéresser aux pauvres eux-mêmes et à leur droit d'exercer tous les droits de l'homme sans discrimination ni exception. La nécessité d'identifier les responsables des violations des droits de l'homme a également été mentionnée.

34. Une déclaration sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté était considérée comme un instrument qui permettrait d'attirer l'attention sur la question de l'extrême pauvreté sous l'angle des droits de l'homme. Son utilité pouvait être perçue aux niveaux national et international : la définition des causes de la pauvreté contribuerait à résoudre le problème de la répartition des ressources. La lutte contre la pauvreté ne serait plus une affaire de bienfaisance.

35. Le représentant de l'UNICEF a mis l'accent sur les lacunes du droit international et sur le fait que les normes existantes étaient mal ou insuffisamment appliquées. À cet égard, il conviendrait d'accorder une attention particulière au cadre normatif existant, mis au point par le système des Nations Unies, et en particulier aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Par ailleurs, les plans d'action établis dans le cadre des diverses conférences des Nations Unies au cours de la décennie écoulée, en particulier le Sommet mondial pour le développement social, énoncent clairement les mesures à prendre face à un grand nombre de problèmes de pauvreté.

36. Un expert a déclaré qu'à son avis, si la décision d'élaborer la déclaration était prise, la Commission du développement social serait l'organe de l'ONU le plus indiqué pour le faire. Le représentant d'une ONG a proposé que sa mise au point soit confiée conjointement à la Commission du développement social et à la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Cependant, l'atelier a estimé que cette tâche, de caractère juridique, devrait être confiée à la Sous-Commission, en tant qu'organe d'experts, et que, parallèlement, l'habituelle procédure consultative, auprès des commissions techniques concernées du Conseil économique et social, des institutions spécialisées et de toutes les parties intéressées, devrait être poursuivie.

III. ÉLÉMENTS À INCLURE DANS UN PROJET DE DÉCLARATION

37. Les participants à l'atelier ont proposé d'inclure les éléments ci-après dans le projet de déclaration.

38. Le lien entre le phénomène général de la pauvreté et le phénomène particulier de l'extrême pauvreté. Un autre lien a été établi entre la suppression de l'extrême pauvreté et la réalisation du droit au développement en tant que droit individuel et collectif.

39. La lutte contre la pauvreté supposait une profonde compréhension des causes et des effets de la pauvreté sur les droits de l'homme. Certains effets étaient plus importants que d'autres. Parmi les questions à examiner à cet égard, on pouvait citer le manque de volonté politique et le transfert des ressources, étant donné que le monde n'avait pas les ressources nécessaires pour supprimer la pauvreté, ainsi que le Comité administratif de coordination l'avait confirmé, les coûts sociaux et humains des programmes d'ajustement structurel et les aspects négatifs de la mondialisation et du désarmement.

40. La coopération multilatérale était fondamentale. À cet égard, l'aide au développement (0,7 % du produit intérieur brut) et les initiatives 20/20 devraient être réactivées et respectées. De nouvelles politiques devraient être adoptées face au problème de la dette extérieure et du service de celle-ci qui porte atteinte à la souveraineté des États.

41. Les principes et objectifs de la déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social devraient être pris en considération compte tenu des obligations internationalement reconnues de toutes les parties concernées aux niveaux national et international.

42. Les dispositions de la déclaration devraient être obligatoires et contraignantes. Il conviendrait de réaffirmer que c'est aux États qu'il incombe principalement de supprimer la pauvreté, et en particulier l'extrême pauvreté.

43. Les responsabilités des acteurs autres que les États dans les domaines économique et social, en particulier les sociétés transnationales, devraient être précisées.

44. Les sociétés transnationales devraient contribuer aux programmes de développement social des communautés de leur environnement, y compris les communautés autochtones, et fournir des emplois à la main-d'oeuvre locale.

45. Il conviendrait de définir les méthodes visant à renforcer le rôle des autorités locales dans la lutte contre le fléau de l'extrême pauvreté.

46. Une gestion saine et transparente des affaires publiques et des politiques financières et sociales devrait faire place à l'élaboration de stratégies visant à répondre aux besoins fondamentaux de la société, par le biais de l'accès au crédit par exemple, en particulier pour les femmes travaillant dans le secteur non organisé; à la participation populaire aux décisions touchant la communauté; à l'égalité des chances dans un contexte d'économie de marché concurrentiel et à l'obligation de rendre des comptes concernant l'utilisation de l'aide financière multilatérale et bilatérale.

47. La déclaration devrait mettre l'accent sur le rôle clé de l'enseignement primaire dans la lutte contre l'analphabétisme, ainsi que sur l'équité entre les sexes. Les États devraient mettre au point des critères clairs, en introduisant par exemple un système de quotas accordant une attention particulière aux petites filles et en développant les chances des femmes dans les domaines de l'éducation et de la formation.

48. La déclaration devrait prévoir la création d'un mécanisme visant à garantir la participation des démunis eux-mêmes au processus d'élaboration, de suivi et d'évaluation des politiques concrètes au niveau local, par la mise en place d'institutions coopératives communautaires, ainsi qu'aux niveaux national et mondial.

49. La déclaration devrait donner un nouvel élan à la solidarité pour renforcer la notion de famille et inverser la menace potentielle d'exclusion sociale.

50. Au niveau international, la déclaration devrait aborder la question de la définition du contenu et de l'applicabilité des droits économiques, sociaux et culturels.

51. Des mécanismes d'assistance technique et financière, tels que le microcrédit, devraient être grandement encouragés car ils soutiennent les efforts de survie des démunis tout en préservant leur dignité.

52. La corruption devrait être condamnée et ceux qui se rendent coupables d'actes de corruption devraient être soumis à la justice internationale s'ils échappent aux tribunaux nationaux.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

53. Tous les participants à l'atelier se sont clairement prononcés pour l'établissement d'une déclaration.

54. L'experte indépendante de la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté présentera le rapport de l'atelier à la cinquante-sixième session de la Commission des droits de l'homme qui décidera du suivi que devra assurer la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Le rapport de l'atelier sera joint en annexe au rapport final de l'experte indépendante.

55. Si la Commission décide d'un suivi, elle voudra peut-être aussi examiner la proposition de l'atelier concernant l'organisation d'une deuxième consultation sur le même sujet, qui durerait plus de deux jours, et à laquelle participeraient les gouvernements intéressés, les commissions techniques du Conseil économique et social, les institutions spécialisées et les ONG.

56. La Commission du développement social et d'autres commissions techniques devraient être invitées à exprimer leurs vues sur la question et à participer activement à l'élaboration du projet de déclaration.

57. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et d'autres organes établis en vertu de traités relatifs aux droits de l'homme qui seraient intéressés devraient être invités à participer à l'éventuelle consultation future sur le projet de déclaration.

58. Il conviendrait d'accorder l'attention voulue au cadre mondial des initiatives du Conseil économique et social concernant l'élimination de la pauvreté.

59. L'élaboration de la déclaration devrait également être examinée dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (1997-2006) compte tenu des recommandations ci-dessus et des stratégies et programmes d'action pertinents qui existent aux niveaux local, national, régional et international.

Annexe

LISTE DES PARTICIPANTS

Président-Rapporteur : José Bengoa

I. EXPERTS

Mme Anne-Marie Lizin, experte indépendante de la Commission des droits de l'homme sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté

Experts de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme

Miguel Alfonso-Martínez
José Bengoa
Marc Bossuyt
Erica-Irene A. Daes
Asbjörn Eide
Fan Guoxiang
Alberto Díaz Uribe
Rajenda Kalidas Wimala Goonesekere
El-Hadji Guissé
Louis Joinet
Ahmad Khalifa
Antoanella Iulia Motoc
Mustapha Mehedi
Paulo Sérgio Pinheiro
Teimuraz O. Ramishvili
Yeung Kam Yeung Sik Yuen
Soli Jehangir Sorabjee
Halima Embarek Warzazi
Fisseha Yimer

II. COMMISSION TECHNIQUE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Robert Cliquet, président de la Commission de la population et du développement

III. ORGANISMES DES NATIONS UNIES

Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Programme des Nations Unies pour le développement, Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies

IV. ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Commission africaine des promoteurs de la santé et des droits de l'homme, Association des citoyens du monde, Mouvement international ATD - quart monde, Caritas Internationalis, Organisation internationale pour le développement de la liberté d'enseignement, Pax Romana, Rehab Group.
