



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2004/18
7 juin 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion
et de la protection des droits de l'homme
Cinquante-sixième session
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

**Étude sur les politiques de développement dans le contexte de la mondialisation:
contribution potentielle d'une approche fondée sur les droits de l'homme**

Note du Secrétariat

Au paragraphe 2 de sa résolution 2003/83, la Commission des droits de l'homme a prié la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme d'établir un cadre conceptuel définissant les options pour la mise en œuvre du droit au développement et leur faisabilité, notamment une norme juridique internationale de caractère contraignant, des lignes directrices pour la mise en œuvre du droit au développement et des principes applicables à un partenariat pour le développement, sur la base de la déclaration sur le droit au développement, y compris les questions que tout instrument de ce type pourrait prendre en compte, à présenter à la Commission à sa soixante et unième session pour examen et évaluation des possibilités de mettre en pratique de telles options. Au paragraphe 5 de la même résolution, la Commission a prié le Haut-Commissaire d'organiser un séminaire de haut niveau de deux jours immédiatement avant la prochaine session du Groupe de travail et dans le cadre des 10 jours ouvrables qui lui sont alloués, en invitant tous les acteurs intéressés œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, du commerce, des finances et du développement à examiner et à définir des stratégies efficaces visant à intégrer le droit au développement dans les politiques et activités opérationnelles des principales organisations et institutions internationales et ce, en tant que contribution aux travaux de la Sous-Commission relatifs au projet de cadre conceptuel. Toujours dans la même résolution (par. 8), la Commission a prié le Haut-Commissariat de fournir tout l'appui nécessaire à la Sous-Commission pour lui permettre de mener ses travaux concernant le projet de cadre conceptuel.

Conformément à cette résolution, le Haut-Commissariat a commandé une étude intitulée «Les politiques de développement dans le contexte de la mondialisation: contribution potentielle d'une approche fondée sur les droits de l'homme», qui est transmise ci-joint, pour examen, à la Sous-Commission.

Résumé

Dans la présente étude* sont abordées quelques-unes des principales questions que pose l'application d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme au niveau national. On y trouve un examen des implications de l'actuel processus de mondialisation sur la réalisation du droit au développement. Dans ce contexte, la question générale du rôle de la croissance économique dans une approche fondée sur les droits de l'homme est également examinée. Le document passe ensuite en revue certains des principes majeurs qui doivent guider les politiques nationales de développement si l'on veut assurer l'exercice du droit au développement.

La mondialisation provoque des changements structurels dans une économie, générant de nouvelles possibilités d'emploi et sources de revenu et causant en même temps la disparition de nombreux moyens de subsistance. Des changements structurels de ce type se produisent inévitablement dans le cours normal de l'évolution d'une économie mais la mondialisation a tendance à la fois à les accentuer et à y causer des distorsions. Les incertitudes et la vulnérabilité qui accompagnent les changements structurels sont par conséquent beaucoup plus marquées dans le contexte de la mondialisation. Ce sont généralement les segments les plus faibles et les plus marginalisés de la société qui supportent le poids des dérèglements structurels. L'approche axée sur les droits de l'homme peut jouer ici un rôle protecteur vital en mettant en avant le principe de non-rétrogression des droits et ceux d'égalité et de non-discrimination. La reconnaissance de ces principes doit amener les décideurs à concevoir, d'une part, les plans de protection sociaux requis en faveur de ceux qui sont le plus touchés par les bouleversements intervenus et à doter, d'autre part, les groupes vulnérables des qualifications et des ressources nécessaires pour leur permettre de tirer parti des nouvelles possibilités créées par la mondialisation.

La mondialisation peut de toute évidence jouer un rôle plus positif en améliorant le potentiel de croissance de l'économie. La croissance économique, qu'elle soit ou non due à la mondialisation, est une condition essentielle de la réalisation rapide du droit au développement. L'exercice de la plupart des droits dépend de l'existence de ressources. Dans un monde où les ressources sont rares, c'est là un obstacle à la réalisation du droit au développement qui oblige les décideurs à opter pour une réalisation progressive dans le temps et à procéder, à un moment ou un autre, à des choix difficiles entre les différents droits. La croissance économique peut avoir un effet positif dans ce domaine en atténuant les contraintes liées aux ressources, contribuant ainsi à l'accélération du processus de réalisation progressive des droits et rendant des choix inévitables moins douloureux.

La croissance ne garantit pas toutefois des progrès vers la réalisation du droit au développement pour la simple raison qu'il se peut que les ressources qu'elle génère ne soient pas consacrées à la promotion des droits. Pour que la croissance soit l'alliée des droits de l'homme, toute stratégie de croissance doit nécessairement procéder d'un cadre politique et institutionnel global, délibérément conçu pour traduire les ressources en droits. Le cadre relatif aux droits de l'homme met en évidence plusieurs principes directeurs qui peuvent faciliter la réalisation de cet objectif. Dans le présent document, une distinction est faite entre trois types de principes: a) ceux qui éclairent le processus d'élaboration des politiques; b) ceux qui déterminent le contenu des politiques; et c) ceux qui guident le suivi de leur application.

* Ce document a été établi par le professeur S.R. Osmani de l'Université d'Ulster pour le séminaire de haut niveau sur le droit au développement tenu à Genève les 9 et 10 février 2004.

Introduction

1. Il est à présent largement reconnu qu'un développement ayant une large assise n'est possible que si l'on donne à la population, en particulier aux pauvres, les moyens d'agir. L'approche du développement fondée sur les droits est essentiellement une question d'habilitation. L'idée selon laquelle les personnes ont des droits qui peuvent être revendiqués et que certaines parties ont l'obligation de répondre à leurs revendications est une notion immensément habilitante.
2. Une fois que des mesures ont été prises pour faire en sorte que le processus de prise de décisions s'inscrive dans le cadre des droits, la logique à la base des politiques de développement change fondamentalement. Ces politiques ne sont plus mues par la simple reconnaissance du fait que les individus ont des besoins qui doivent être satisfaits, mais aussi par le fait qu'ils ont des droits qui imposent des obligations juridiques à l'État et à d'autres parties prenantes. L'adoption d'une stratégie de développement judicieuse n'est plus alors une simple question de bonne volonté de la part des décideurs mais une obligation morale – elle devient en fait une obligation juridique. Tel est l'esprit à la base du droit au développement que la communauté internationale a récemment reconnu comme l'un des droits fondamentaux de l'homme.
3. Il découle du concept du droit au développement que la bonne stratégie de développement est celle qui est conforme au cadre international relatif aux droits de l'homme. Cela signifie fondamentalement que les politiques et les institutions destinées à promouvoir le développement doivent s'appuyer explicitement sur les normes et valeurs consacrées par le droit international relatif aux droits de l'homme. Les politiques de développement socioéconomique, quelles qu'elles soient, procèdent nécessairement d'un ensemble de valeurs et de normes, même si celles-ci ne sont pas toujours explicites. L'approche du développement fondée sur les droits de l'homme offre un cadre explicite de normes et de valeurs qui est universellement accepté et dont la codification a nécessité des années de délibérations minutieuses. Le fait que ce cadre repose sur des valeurs morales universellement reconnues et qu'il est renforcé par des obligations juridiques, que les États ont volontairement contractées, en fait une base contraignante unique en son genre pour toutes sortes de politiques nationales, y compris les politiques de développement économique.
4. Le cadre issu du droit international relatif aux droits de l'homme revêt bien sûr un caractère très général. Pour l'application pratique du droit au développement, des politiques concrètes doivent être formulées et différentes institutions doivent être créées – aussi bien au niveau national qu'au niveau international – de façon conforme au cadre normatif. Le présent document traite de certaines des questions qui se posent au niveau national. La première partie passe en revue les implications de l'actuel processus de mondialisation pour la poursuite, au niveau national, d'une approche du développement fondée sur les droits. Dans ce contexte, la question générale du rôle de la croissance économique est examinée. La seconde partie passe en revue certains des grands principes qui doivent guider les politiques nationales de développement si l'on veut assurer l'exercice du droit au développement.

Mondialisation et droit au développement

5. Indépendamment du fait qu'un pays est engagé ou non dans le processus de mondialisation, des arguments impérieux militent pour la poursuite de politiques de développement dans le cadre des droits de l'homme et la nécessité de fonder ces politiques sur les droits de l'homme est d'autant plus impérieuse que le processus de mondialisation avance à

grand pas. La mondialisation provoque des changements structurels dans l'économie, créant de nouvelles possibilités d'emploi et sources de revenu, mais faisant disparaître en même temps de nombreux moyens de subsistance. Pour utiliser le jargon économique, des possibilités s'ouvrent dans les domaines où un pays a un avantage comparatif et diminuent dans ceux où il a un désavantage comparatif. Tout cela peut avoir de profondes implications pour la réalisation du droit au développement.

6. La théorie économique veut que, de manière générale, les gains surpassent les pertes en sorte qu'une nation devrait globalement prospérer. Le problème est que les gains et les pertes risquent de ne pas être répartis également dans la population. Beaucoup dépend de la question de savoir qui sera engagé dans les activités qui connaîtront une expansion ou dans celles qui se contracteront et qui aura les qualifications et les autres moyens requis pour tirer parti des nouvelles possibilités qui s'ouvrent. L'évidence et le bon sens veulent que ce sont les segments les plus faibles de la société qui subiront des pertes. Ils seront plus touchés simplement parce qu'ils n'ont pas la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'évolution du marché en raison des différents obstacles qui entravent leur accès à de nouvelles qualifications et ressources.

7. Tout en reconnaissant que la mondialisation peut rendre les pauvres plus vulnérables du fait de la nouvelle donne qui en résulte, il est nécessaire d'éviter tout alarmisme excessif. Deux choses méritent d'être notées à ce propos. Premièrement, il est souvent affirmé, presque de façon axiomatique, que la mondialisation a accentué les inégalités de revenu dans le monde, assertion qui est prise comme une preuve évidente du fait que les pauvres ont pâti du processus. Or, indépendamment du fait que l'aggravation de l'inégalité peut facilement s'accompagner d'une amélioration, en termes absolus, des conditions de vie des pauvres, l'idée même que la mondialisation a accentué les inégalités, est très problématique. L'examen empirique de l'évolution de la répartition du revenu à travers le monde au cours de l'actuel processus de mondialisation ne permet pas de trancher. Plus important encore, personne n'a trouvé jusqu'à présent un moyen satisfaisant de séparer l'impact de la mondialisation des effets d'autres facteurs qui peuvent influencer sur la répartition du revenu dans le monde.

8. Quoi qu'il en soit, même si l'on peut démontrer que la mondialisation a effectivement contribué à l'accentuation des inégalités dans le monde, il ne s'ensuit pas nécessairement que cela devrait en être ainsi. Dans les années 50 et 60, on pensait que lorsqu'une économie commençait à se développer sur la voie du capitalisme, la répartition du revenu se détériorait nécessairement dans un premier temps avant de s'améliorer beaucoup plus tard. Ce postulat connu comme l'hypothèse de Kuznets est désormais démenti par des preuves empiriques. L'évolution de la répartition du revenu à telle ou telle étape du développement dépend dans une large mesure de la nature des politiques suivies par les gouvernements. Par l'application des politiques voulues, cette répartition peut en fait s'améliorer à mesure que l'économie croît – l'hypothèse de Kuznets n'est donc pas une fatalité. Il en va de même en principe pour l'impact de la mondialisation. Les politiques suivies – aussi bien au niveau national qu'international – peuvent faire la différence. Comme on essaiera de le montrer plus loin, c'est précisément pour cette raison qu'à l'ère de la mondialisation une approche du développement fondée sur les droits de l'homme doit être prise encore plus au sérieux.

9. Le deuxième point à garder à l'esprit est que même sans la mondialisation, des changements structurels se produisent dans toute économie sauf dans les plus moribondes. Grâce à l'évolution de la technologie, des goûts, de la structure de la population, etc., de nouvelles perspectives s'ouvrent dans le domaine de la production alors que d'anciennes filières disparaissent. Les effets de ces changements structurels endogènes ne sont pas qualitativement

différents de ceux causés par la mondialisation. Ils créent eux aussi des incertitudes et vulnérabilités tout en ouvrant de nouvelles perspectives et ici aussi, pour les mêmes raisons, ce sont les segments les plus faibles de la population qui ont tendance à pâtir le plus des incidences néfastes des changements. Si on ne pense pas que cela constitue une raison d'éviter tout changement structurel, on ne devrait pas non plus considérer que cela justifie que l'on ferme les portes à la mondialisation.

10. Il y a toutefois une très bonne raison d'être particulièrement préoccupé par les éventuels effets néfastes de la mondialisation et d'essayer d'y remédier. Le problème avec la mondialisation est que, contrairement aux changements structurels endogènes qui généralement se produisent progressivement sur une longue période, ce qui permet d'opérer les ajustements nécessaires, les changements structurels causés par la mondialisation ont tendance à être de très grande envergure et brutaux. Rien que la vitesse à laquelle ils se produisent peut entraîner de graves problèmes d'ajustement, en particulier lorsqu'il s'agit de mettre en place un bon plan de protection sociale pour ceux qui souffrent le plus des bouleversements provoqués par ces changements. Qui pis est, ce problème peut être aggravé par deux autres facteurs.

11. Il y a d'abord ce que l'on pourrait appeler la question de l'évolution des avantages comparatifs. Comme cela a déjà été indiqué plus haut, lorsqu'un pays s'intègre dans l'économie mondiale, des activités de production souffrant d'un désavantage relatif sont abandonnées au profit d'autres présentant un avantage comparatif. Le problème ici est que les changements structurels causés par cette mutation ne se produisent peut-être pas en une seule fois, dès lors que la nature des avantages comparatifs peut elle-même évoluer rapidement au cours du processus de mondialisation. Les avantages relatifs, faut-il le rappeler, revêtent un caractère intrinsèquement comparatif, en d'autres termes, ils dépendent non seulement des caractéristiques d'un pays donné mais aussi de celles d'autres pays intégrés dans le réseau commercial international. En conséquence, tout pays déjà engagé dans la mondialisation peut se trouver dans une situation où sa position relative évolue constamment à mesure que la mondialisation progresse amenant de nouveaux pays dans le réseau commercial mondial. C'est ainsi que la Malaisie et Taiwan (Province de Chine) verront l'avantage comparatif, dont ils jouissent depuis plusieurs années dans le secteur des industries du vêtement à forte intensité de main-d'œuvre, subir une brusque érosion avec l'entrée sur le marché des exportations du Bangladesh et du Viet Nam, pays dont la main-d'œuvre est encore moins chère. De même, les pays latino-américains qui ont tiré un avantage comparatif d'activités à forte intensité de main-d'œuvre lorsqu'ils s'étaient engagés dans le processus de mondialisation peuvent perdre facilement un tel avantage lorsque des pays fortement peuplés comme la Chine et l'Inde entreront en scène. Dans chaque cas, un pays qui perd un avantage comparatif dans un domaine, peut éventuellement le récupérer ailleurs. Mais le problème est qu'une telle évolution des avantages comparatifs peut entraîner une économie dans un processus d'évolution constante pendant une longue période¹. Les dérèglements causés par la mondialisation peuvent donc être tout à fait sévères.

12. L'autre problème résulte du comportement erratique du système financier international. Un des avantages présumés de la mondialisation tient au fait que la libre circulation de l'argent génère une utilisation optimale des ressources en déplaçant les capitaux des régions où le taux de rendement marginal est faible vers celles où il est plus élevé. En réalité, toutefois, les capitaux ne se comportent pas toujours d'une manière aussi efficace en raison de différents dysfonctionnements du marché dus à la connaissance imparfaite et asymétrique des marchés de

¹ En théorie, l'économie finira par retrouver une certaine stabilité lorsque la mondialisation englobera tous les pays, mais cela pourrait prendre beaucoup de temps.

capitaux. En l'absence d'une connaissance parfaite, la circulation des capitaux entre les pays est régie par une sorte de «suivisme», où l'initiative d'un investisseur est imitée aveuglément par beaucoup d'autres. L'ampleur des flux de capitaux peut donc être sans commune mesure avec les taux de rendement dans un pays. Dans un tel cas, ce qui aurait dû être un mouvement coordonné et limité de capitaux devient un raz de marée qui plonge le pays dans une crise plus profonde que ne l'aurait justifié sa situation économique. Même l'orientation des flux peut être parfois erratique par exemple lorsqu'il y a un «effet de contagion» – c'est-à-dire lorsque des capitaux sortent d'un pays non pas à cause d'un problème structurel mais parce qu'un autre pays ayant les mêmes caractéristiques est plongé dans une crise. La série de crises financières qui ont secoué l'Asie et l'Amérique latine au cours des 15 dernières années sont des exemples manifestes de ce comportement erratique du système financier international.

13. Cela ne veut pas dire pour autant que les pays qui ont vécu des crises n'ont pas commis de graves erreurs sur le plan économique ou qu'ils n'avaient pas besoin d'opérer des changements structurels fondamentaux dans leur économie afin de la rendre plus efficace. Tant s'en faut. Mais le problème est que les flux erratiques de capitaux les ont obligés à opérer des changements structurels supplémentaires qui n'étaient pas nécessaires du point de vue de l'efficacité et qui étaient sans doute néfastes (par exemple lorsqu'ils ont même dû abandonner des activités potentiellement efficaces faute de capitaux). Bon nombre de ces changements forcés ont probablement été inversés lorsque les pays sont sortis de la crise et que les transactions financières internationales ont repris. Mais le préjudice subi au cours de la crise en terme de souffrances humaines inutiles causées par des dérèglements et des bouleversements qui n'allaient pas tous dans le sens de l'amélioration de l'efficacité était réel et considérable.

14. La mondialisation peut donc à la fois accentuer et fausser les changements structurels, dont certains sont inévitables, même en l'absence d'un processus de mondialisation. Le risque d'émergence de nouvelles incertitudes et vulnérabilités (en même temps que de nouvelles possibilités) est donc comparativement plus grand dans le contexte de la mondialisation. À ce titre, le risque que les segments les plus faibles de la population soient touchés est aussi plus grand à l'ère de la mondialisation à moins que des initiatives ne soient prises pour les protéger.

15. C'est là qu'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme peut jouer un rôle capital. Comme les personnes et les groupes vulnérables, marginalisés, défavorisés ou socialement exclus sont le point de mire du cadre normatif international relatifs aux droits de l'homme, ce cadre peut contrebalancer efficacement les dérèglements causés par la mondialisation dont peuvent pâtir de façon disproportionnée ces catégories de personnes. Deux éléments du cadre normatif international des droits de l'homme sont particulièrement importants à cet égard. Il s'agit des principes jumeaux de non-discrimination et d'égalité et du principe de non-rétrogression des droits.

16. Les principes de non-discrimination et d'égalité font partie des éléments les plus fondamentaux du droit international relatif aux droits de l'homme. Ils sont consacrés par de nombreux instruments relatifs aux droits de l'homme, dont la Déclaration universelle des droits de l'homme, les deux Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant. Consciente de l'importance fondamentale de ces deux principes, la communauté internationale a mis en place au titre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de

discrimination à l'égard des femmes, deux organes conventionnels qui ont pour mandat de préserver et de promouvoir la non-discrimination et l'égalité.

17. À moins qu'il n'y soit pallié, la répartition inégale du coût des ajustements rendus nécessaires par la mondialisation peut porter un coup fatal aux principes de non-discrimination et d'égalité. Le problème n'est pas seulement que la mondialisation n'aura pas un effet neutre ou uniforme sur chaque membre de la société – aucune politique ni aucun changement économique ne peut avoir un tel effet. Le danger est qu'il y ait un déséquilibre systématique au détriment de certains groupes ou individus. Si les effets néfastes d'une politique ou d'un changement économique étaient répartis aléatoirement dans la population, la question de la discrimination ne se poserait pas. Mais il est peu probable qu'il en soit ainsi. Comme il y a de fortes chances que le fardeau soit porté essentiellement par les segments les plus faibles de la population les risques de discrimination sont très réels et il convient dans ce contexte de garder deux considérations à l'esprit.

18. Premièrement, force est de reconnaître que la discrimination et l'inégalité peuvent revêtir bien des formes et avoir de nombreuses sources. Elles peuvent résulter d'inégalités juridiques de statut et de droits tout comme elles peuvent être causées par des politiques qui négligent les besoins de certains individus ou par des valeurs sociales qui engendrent, au sein des ménages et des collectivités, des relations qui sont discriminatoires à l'égard de certains. Deuxièmement, il est important d'examiner les effets des politiques et pas uniquement les intentions. Par exemple, si une politique a pour effet d'appauvrir de manière disproportionnée les femmes ou les peuples autochtones ou quelque autre groupe marginalisé, elle est à première vue discriminatoire même si les auteurs de cette politique n'avaient pas l'intention d'être discriminatoires à l'égard du groupe en question.

19. L'adhésion à l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme requiert donc que ceux qui sont systématiquement lésés par les dérèglements dus à la mondialisation reçoivent une attention particulière. Il faudra notamment faire des efforts pour les doter des qualifications et des ressources dont ils ont besoin pour tirer parti des nouvelles possibilités générées par les changements structurels et lever les obstacles qui entravent leur accès à un emploi productif de façon à minimiser les préjudices que peuvent leur causer les ajustements et à maximiser leurs chances de tirer parti des nouvelles possibilités.

20. Le principe de non-rétrogression des droits peut aussi jouer un rôle protecteur capital en faveur des personnes vulnérables. Ce principe veut que nul ne doit jamais souffrir d'une érosion d'un de ses droits quel qu'il soit. L'approche du développement fondée sur les droits procède de l'idée que la pleine jouissance de tous les droits est un objectif à réaliser dans le temps et qu'à mesure que le temps passe, certains droits peuvent être promus plus vite que d'autres. Mais elle ne permet pas que le degré de jouissance d'un droit quel qu'il soit régresse par rapport au passé. La mondialisation peut manifestement déboucher sur une violation de ce principe si les changements structurels rapides et successifs qu'elle provoque engendrent des dérèglements tels, que les personnes faibles et vulnérables enregistrent un recul en termes absolus de leur niveau de vie. Un tel recul s'est manifestement produit de manière spectaculaire pour de nombreuses personnes pendant les crises financières de ces dernières années. Même en temps normal, de nombreux individus et groupes peuvent enregistrer une baisse de leur niveau de vie, peut-être moins brutale mais tout aussi réelle. L'approche du développement fondée sur les droits nécessite que l'on mette en place le plan de protection sociale requis pour empêcher un tel recul. Cela est essentiel si l'on veut que la mondialisation soit menée dans le respect du principe de la non-rétrogression des droits.

Mondialisation, croissance et droit au développement

21. Si l'aggravation de la vulnérabilité des pauvres est un aspect de la mondialisation, la création de possibilités de croissance économique plus rapide en est un autre. Cela aussi a des répercussions sur la réalisation du droit au développement qui doivent être examinées. Dans une grande partie du discours traditionnel sur les droits de l'homme ainsi que du discours sur le développement, la croissance économique est généralement appréhendée avec beaucoup de suspicion. Cela n'est pas très surprenant dans la mesure où de nombreux partisans de la croissance économique ont tendance à être tellement obsédés par celle-ci qu'ils oublient presque les conséquences néfastes pour l'homme d'une mauvaise croissance. Force est, cependant, de distinguer entre la croissance économique en général et les mauvaises formes de croissance. Les types de croissance qui relèguent au second plan ou, pire encore, restreignent et violent les droits de l'homme n'ont évidemment pas leur place dans une approche du développement fondée sur les droits. Cela ne veut pas dire pour autant qu'une telle approche doit faire fi du besoin de croissance économique. Le potentiel que représente la croissance économique peut et doit être mis au service d'une réalisation rapide du droit au développement.

22. Il pourrait même être argué que la croissance économique est non seulement compatible avec une approche fondée sur les droits de l'homme mais en fait partie intégrante. Comme on le verra plus loin, une des principales caractéristiques d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme est la reconnaissance du fait que le manque de ressources peut imposer une réalisation progressive des droits sur une période donnée. Mais afin que le répit donné par l'idée d'une réalisation progressive n'amène pas les détenteurs d'obligations à relâcher leurs efforts, l'approche fondée sur les droits de l'homme requiert aussi que des mesures soient prises pour réaliser pleinement tous les droits aussi vite que possible. Une fois que l'importance voulue est accordée à la réalisation rapide des droits, il est facile de voir pourquoi une croissance économique rapide est essentielle dans le cadre d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme. On en trouve la meilleure illustration dans les remarques suivantes d'Arjun Sengupta, l'expert indépendant sur le droit au développement: «Il est bien entendu possible, en réaffectant et en redistribuant les ressources existantes, d'améliorer la réalisation d'une partie des droits, séparément et individuellement pendant une certaine période et de façon limitée, sans qu'il y ait croissance économique... Toutefois, il faut être conscient que tous les droits, y compris les droits civils et politiques, exigent l'utilisation de ressources pour augmenter l'offre de biens et services correspondants et, éventuellement les dépenses publiques. Par conséquent, si l'on veut que l'ensemble ou la plupart de ces droits soient réalisés pleinement, conjointement et durablement, des mesures doivent être prises pour pallier le manque de ressources en assurant la croissance économique.» (E/CN.4/2002/WG.18/6, par. 9). En un mot, étant donné que la réalisation des droits nécessite des ressources, une réalisation rapide requiert un allègement des restrictions financières qui est lui-même tributaire d'une croissance économique.

23. Une autre raison connexe qui fait que la croissance est essentielle dans l'optique d'une approche du développement fondée sur les droits est qu'il y aura moins de choix douloureux à faire entre les différents droits. L'idée d'un choix entre les droits s'accommode mal à la notion d'indivisibilité des droits, qui occupe une place prééminente dans la littérature relative aux droits de l'homme. Strictement parlant toutefois, les choix à faire ne sont pas forcément incompatibles avec l'indivisibilité des droits car il existe deux types de choix possibles. Il y a d'une part un choix consistant à restreindre un droit pour en étendre un autre. Ce type de choix est de toute évidence incompatible avec le principe de l'indivisibilité.

24. Mais il y a aussi un autre type de choix qui non seulement n'est pas incompatible avec la notion d'indivisibilité mais est inévitable. Lorsque des efforts sont faits pour améliorer le degré de jouissance de différents droits dans un contexte caractérisé par des ressources limitées, il est nécessaire de procéder à des choix dans l'allocation de ces ressources entre différents droits. Si l'on consacre davantage de ressources à la promotion d'un droit X on en consacrerait forcément moins au renforcement d'un droit Y. C'est en cela que consiste le choix à faire. En l'espèce toutefois, il n'est nécessaire de restreindre aucun droit par rapport à son niveau actuel mais un choix doit pourtant être fait quant à la mesure dans laquelle nous souhaitons étendre un droit par rapport à un autre. Ce type de choix – que l'on pourrait qualifier de marginal – est inévitable dans le monde caractérisé par la rareté de ressources où nous vivons.

25. Les choix marginaux ne sont pas contraires au principe de l'indivisibilité des droits dès lors qu'ils ne nécessitent pas qu'un droit particulier soit restreint en vue d'en promouvoir un autre pas plus qu'ils n'exigent de suspendre complètement la promotion d'un droit donné pendant que l'on essaie de faire progresser un autre. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là de choix douloureux pour le décideur soucieux de promouvoir rapidement et simultanément tous les droits mais incapable de le faire faute de ressources. Dans ces circonstances, une croissance plus rapide contribuera à rendre des choix inévitables moins douloureux en générant plus de ressources.

26. Une stratégie de promotion de la croissance économique doit donc faire partie intégrante de l'approche du développement fondée sur les droits. La mondialisation peut être un puissant allié en la matière vu sa contribution potentielle à la promotion de la croissance. Bien entendu rien ne garantit qu'en s'ouvrant à la mondialisation un pays accélérera automatiquement son rythme de croissance. Tel n'est pas le cas pour de nombreuses raisons. Il peut s'agir de facteurs externes – tels que l'effondrement du système financier international – mais aussi de facteurs internes – tels qu'une mauvaise gouvernance, une guerre civile, la détérioration de l'environnement, etc. Toutefois dans une situation normale, la mondialisation renforcera le potentiel de croissance en favorisant une allocation plus efficace des ressources, en renforçant la concurrence et en stimulant la diffusion de la technologie. Ce potentiel doit être mis au service du droit au développement.

27. Il ne faut pas oublier toutefois qu'assurer une croissance plus rapide est une chose mais mobiliser le potentiel qu'elle renferme pour la promotion de la cause des droits de l'homme en est une toute autre. Certes la croissance aide à promouvoir le droit au développement – en accélérant la réalisation progressive des droits et en rendant moins douloureux des choix inévitables – mais elle ne garantit pas la promotion du droit au développement pour la simple raison que les ressources générées peuvent en fait être utilisées à d'autres fins que le renforcement des droits.

28. Pour que la croissance soit un allié des droits de l'homme, toute stratégie de croissance doit s'inscrire dans un cadre politique et institutionnel global conçu pour traduire les ressources en droits. Ce cadre global aura à la fois une dimension internationale et nationale. Le présent document n'abordera cependant que l'aspect national. La nature précise des politiques et des institutions requises au niveau national varie bien sûr selon les situations mais certains principes généraux peuvent être dérivés du cadre normatif issu du droit international relatif aux droits de l'homme. Les plus importants sont passés en revue ci-dessous.

Approche du développement fondée sur les droits de l'homme: les principes

29. Afin de cerner les grands principes qui régissent l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme, il faut tout d'abord déterminer ce que les normes relatives aux droits de l'homme prescrivent exactement: quels buts elles fixent et quelles obligations elles énoncent quant au moyen d'atteindre ces buts. On peut commencer par s'interroger sur ce qu'implique la notion de droit au développement. Bien que cette notion n'ait pas encore reçu de définition précise, un bon point de départ est le paragraphe 1 de l'article premier de la Déclaration sur le droit au développement de 1986, qui dispose: «Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement». Deux aspects de cette formulation méritent d'être relevés.

30. Premièrement, dans la mesure où elle envisage le développement de manière très large comme «le développement économique, social, culturel et politique» et mentionne «tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales», la notion de droit au développement offre la possibilité de remédier enfin au clivage qui avait conduit à l'adoption de deux pactes distincts en 1966 – l'un relatif aux droits civils et politiques et l'autre aux droits économiques, sociaux et culturels. Le schéma classique qui sépare les droits économiques des autres droits engendre certains scénarios familiers, dont les contradictions sont flagrantes. Ainsi, il se peut que certains gouvernements réussissent à améliorer le niveau de vie de leur population alors que, dans le même temps, ils répriment des droits civils et politiques essentiels tels que la liberté d'expression et le droit de participer à la prise de décision. Ou bien, il arrive que, tout en prenant des mesures louables pour développer les territoires tribaux, des gouvernements finissent, ce faisant, par détruire les modes de vie traditionnels des peuples tribaux sans leur consentement, portant ainsi atteinte à leurs droits sociaux et culturels.

31. L'approche du développement fondée sur le respect des droits vise à éliminer ces contradictions en unifiant toutes les catégories de droits dans une seule et même catégorie: le droit au développement. L'engagement en faveur de ce droit impose de faire en sorte que les droits civils et politiques et les droits sociaux et culturels ne soient pas violés au nom du développement économique. Par-là même, se trouve formalisée la notion de «l'indissociabilité des droits», que les défenseurs des droits de l'homme ont toujours proclamée. Il s'ensuit que la promotion des droits civils et politiques devient partie intégrante de la stratégie de développement, au même titre que la promotion des droits socioéconomiques et culturels².

32. Deuxièmement, le droit au développement n'implique pas seulement le droit de bénéficier des fruits du développement mais aussi le droit de participer aux processus qui concourent à ce but. Le processus de développement est donc tout aussi important que son résultat.

² Ce qui est tout à fait conforme à la notion du «développement comme liberté» proposée par Sen (1999). Sen donne de la liberté une définition très large, qui englobe à la fois des libertés négatives et des libertés positives, au sens de I. Berlin (1969). Étant donné que les libertés négatives correspondent grosso modo aux droits civils et politiques et les libertés positives aux droits socioéconomiques, la notion du développement comme liberté correspond étroitement à l'idée selon laquelle le développement implique la réalisation de tout l'éventail des droits de l'homme.

L'amélioration des aspects matériels de l'existence au sein d'une société dirigée de façon tyrannique, qui n'offre aux gens ordinaires aucune possibilité de jouer un rôle effectif dans la prise de décision, ne saurait être considérée comme une réalisation du droit au développement.

33. Ces deux caractéristiques du droit au développement – la reconnaissance de l'indissociabilité des droits et le droit des individus à participer à la prise de décision – s'inscrivent dans un ensemble de principes directeurs qui sont la conséquence logique d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme. Ces principes peuvent être classés dans trois catégories: a) les principes qui sous-tendent la formulation des politiques, b) les principes qui déterminent le contenu des politiques, c) les principes qui guident le contrôle de la mise en œuvre des politiques³.

La formulation des politiques sous l'angle du respect des droits

34. La conception du développement fondée sur les droits de l'homme implique que le processus de formulation des politiques satisfasse à deux grandes séries de principes concernant a) la participation des parties prenantes et b) la réalisation progressive des droits.

Participation des parties prenantes

35. L'un des principes fondamentaux de la formulation des politiques envisagée sous l'angle des droits de l'homme est qu'elle doit avoir un caractère participatif. En particulier, les groupes de population qui sont touchés directement ou indirectement par une politique donnée devraient être en mesure de jouer un rôle effectif dans la formulation de cette politique. La participation active et en connaissance de cause des parties prenantes à tous les stades de la formulation, de l'exécution et du suivi d'une stratégie de développement est non seulement cohérente avec l'approche fondée sur les droits de l'homme, mais aussi prescrite par cette approche puisque le cadre international des droits de l'homme affirme le droit des individus de prendre part à la conduite des affaires publiques.

36. La participation intervient à quatre stades: l'expression des préférences, le choix de la politique, la mise en œuvre, puis le contrôle, l'évaluation et la responsabilité.

37. L'expression des préférences est le stade initial de tout processus d'élaboration d'une politique. Avant que des politiques puissent être formulées, la population doit en effet avoir la possibilité de faire savoir quelles sont ses préférences, c'est-à-dire quels objectifs elle souhaite atteindre. Le stade du choix de la politique est celui où les politiques sont formulées et où il est décidé à quels usages les ressources vont être affectées. Selon l'affectation des ressources, les intérêts de groupes de personnes différents seront servis différemment: les conflits d'intérêts sont donc inhérents à tout processus de formulation des politiques. En général, les pauvres et les groupes marginalisés sont les grands perdants, car ils n'ont pas assez de pouvoir politique ou financier pour que leurs intérêts comptent. Une approche fondée sur les droits de l'homme doit permettre de prendre des mesures pour changer cet état de choses, en créant un cadre législatif

³ Les considérations qui suivent s'inspirent très largement de Osmani (2003). Dans le contexte spécifique de l'analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme, nombre de ces principes sont également examinés dans le projet de directives du Haut-Commissariat (2002), auquel l'auteur a contribué.

et institutionnel dans lequel les pauvres puissent participer effectivement à l'élaboration des politiques.

38. Bien entendu, il n'est ni nécessaire ni même souhaitable que chacun participe à toutes les délibérations techniques qui sous-tendent la formulation des politiques. Mais, au moins, tous les groupes doivent avoir la possibilité de participer à l'établissement des priorités et des échéances qui guideront ces délibérations. Dans la pratique, cela signifie que quand différentes options sont étudiées par des experts, les conséquences de chacune d'entre elles pour les divers groupes de population doivent être clairement explicitées de façon que chaque groupe puisse plaider pour les options qui servent le mieux ses intérêts.

39. Même si la mise en œuvre des politiques incombe principalement au pouvoir exécutif, il faut trouver les moyens de permettre à chacun d'exercer à ce stade aussi son droit de participation. De telles possibilités se présenteront plus facilement à la faveur des activités communautaires, lesquelles ont aussi plus de chance de se développer dans le cadre d'institutions locales représentatives. La décentralisation du pouvoir et l'approfondissement de la démocratie sont donc des éléments essentiels de l'approche fondée sur les droits de l'homme.

40. Le dernier stade de la participation est le stade de la surveillance et de l'évaluation des résultats ou de l'échec des politiques, l'État et les autres responsables devant rendre compte de leurs actes au regard de leurs obligations. Un aspect essentiel de l'approche fondée sur les droits de l'homme est que les personnes touchées par les politiques mises en œuvre puissent participer à la surveillance et à l'évaluation des résultats et prendre part aux procédures aboutissant à l'engagement de la responsabilité. Des arrangements institutionnels appropriés sont nécessaires pour que cette participation soit possible. (La question de la responsabilité est examinée plus loin.)

41. S'il est indispensable que des possibilités de participation existent à tous les stades de l'élaboration et de l'exécution des politiques, en revanche, on peut concevoir que les personnes concernées ne soient pas toujours en mesure (ni même désireuses) de participer directement aux débats détaillés sur toutes les catégories de politiques. Certaines politiques se prêtent davantage à une participation directe – par exemple celles qui sont formulées au niveau communautaire, par le truchement d'un pouvoir local. Dans d'autres cas, la participation ne peut s'exercer que de façon indirecte, par l'intermédiaire de représentants – élus ou non. La participation revêt donc nécessairement des formes et des expressions diverses, l'essentiel étant qu'il existe des institutions (ayant un fondement juridique ou autre) qui permettent aux individus concernés de participer effectivement à l'élaboration des politiques.

42. Toutefois, pour qu'une participation véritable soit possible, certaines conditions doivent être réunies et d'autres droits doivent être réalisés. La condition préalable essentielle est qu'il faut donner aux gens ordinaires les moyens de faire valoir leurs droits et de participer effectivement à la prise de décision. Ce processus lui-même peut se révéler complexe et prendre beaucoup de temps étant donné la structure de pouvoir profondément inégalitaire qui prévaut dans la plupart des sociétés.

43. Pour commencer, les structures politiques doivent avoir un caractère démocratique. Bien qu'elle ne soit nullement une condition suffisante, la gouvernance démocratique est nécessaire à la création d'un espace au sein duquel tous les groupes de personnes puissent participer effectivement à la prise de décision à l'échelon national. Cependant, la démocratie électorale ne suffit pas. Il faut aussi mettre en place des mécanismes spécifiques et des dispositifs

institutionnels circonscrits grâce auxquels les pauvres et les groupes marginalisés pourront participer effectivement à la prise de décision, et ce à tous les stades du processus.

44. La deuxième condition préalable est de renforcer le pouvoir de négociation des groupes marginalisés afin qu'ils puissent intervenir effectivement dans des situations potentiellement conflictuelles. Pour cela, il faut notamment qu'il existe un minimum de sécurité économique, faute de quoi les pauvres et les groupes vulnérables ne seront probablement pas en mesure de résister aux structures établies qui détiennent le pouvoir. Les activités visant au renforcement des capacités sont également essentielles à cet égard. L'éducation aux droits de l'homme peut jouer un rôle efficace dans un tel processus.

45. En outre, les pauvres doivent pouvoir recevoir le soutien d'organisations de la société civile acquises à leur cause (notamment les médias) et qui seraient disposées à la défendre. Pour que cela soit possible, l'État doit créer l'environnement juridique et institutionnel nécessaire à l'épanouissement d'une société civile indépendante. La création d'un tel environnement nécessite elle-même une action parallèle pour promouvoir une large gamme de droits civils et politiques: droit à l'information, droit à la liberté d'expression, droit d'association, droit d'accès à la justice dans des conditions d'égalité. Étant donné que sans la réalisation de ces droits, l'autonomisation n'est pas possible et que sans autonomisation il ne saurait y avoir de participation effective, l'adoption de mesures visant à la réalisation de ces droits est aussi un aspect essentiel de la conception du développement fondée sur les droits de l'homme.

Réalisation progressive des droits

46. La deuxième série de principes qui guident la formulation des politiques sous l'angle des droits de l'homme découlent de la notion de réalisation progressive des droits. Les théoriciens des droits de l'homme reconnaissent qu'il n'est peut-être pas possible d'exercer de nombreux droits tout de suite étant donné la limitation des ressources – la réalisation de ces droits se fera de manière progressive et prendra un certain temps. Si la notion de réalisation progressive est commune à toutes les façons de concevoir l'élaboration de la politique, ce qui distingue l'approche fondée sur les droits de l'homme c'est qu'elle impose certaines conditions au comportement de l'État, afin que la réalisation progressive ne puisse pas servir de prétexte pour relâcher les efforts.

47. La condition la plus importante est que l'État doit reconnaître qu'il est possible de progresser rapidement vers la réalisation de nombreux droits fondamentaux même avec des ressources limitées. Dans ce contexte, il est utile de noter qu'une triple obligation incombe aux États, laquelle est abondamment commentée dans les textes sur les droits de l'homme: obligation de *respecter*, obligation de *protéger* et obligation de *mettre en œuvre* les droits de l'homme.

48. L'obligation de respecter implique que l'État ne doit rien faire qui puisse violer les droits des individus. Dans la sphère civile et politique, cela signifie par exemple que l'État ne doit pas priver les individus de leur liberté d'expression, qu'il ne doit pas les mettre en prison sans avoir suivi les procédures régulières, qu'il ne doit pas délibérément entraver la participation d'un secteur de la société au processus de développement, et ainsi de suite. Dans la sphère économique, cela signifie par exemple que l'État ne doit priver aucun individu ni aucun groupe de l'accès à ses moyens de subsistance, aux soins de santé, à l'éducation, etc. Il est clair que l'obligation de respecter est une obligation négative – elle précise ce que l'État ne doit pas faire. Les deux autres obligations ont un caractère positif – elles spécifient ce que l'État doit faire.

49. L'obligation de protéger vise à parer à l'éventualité suivante: quand bien même l'État s'abstiendrait de violer les droits de quiconque, un tiers pourrait tenter de le faire. En pareil cas, l'État est tenu de protéger ceux dont les droits sont violés ou menacés par d'autres. Ainsi, si un propriétaire foncier répressif viole le droit à l'alimentation d'un fermier en l'expulsant illégalement de l'unique parcelle de terre dont celui-ci dépend pour sa subsistance, il incombe alors à l'État de protéger ce fermier en prenant des mesures appropriées à l'encontre du propriétaire. Faute de quoi, l'État dérogerait à son engagement de défendre les droits de l'homme, même si, concrètement, la violation des droits est perpétrée par une personne privée.

50. La troisième et dernière obligation, à savoir l'obligation de mettre en œuvre les droits, se subdivise en deux: obligation de faciliter et obligation de fournir. L'obligation de faciliter signifie que l'État doit prendre de sa propre initiative des mesures visant à renforcer la capacité des individus de satisfaire à leurs propres besoins. Prenons l'exemple du droit à la santé. S'il est vrai que c'est à chaque individu qu'incombe la responsabilité de veiller à sa santé, l'État est dans l'obligation de faciliter ce processus, soit en créant les conditions qui permettront au marché d'offrir les soins de santé réclamés par les particuliers soit, lorsque le marché n'est pas en mesure de le faire, en fournissant ces prestations dans le cadre des institutions étatiques.

51. L'obligation de fournir va un degré plus loin. Elle impose à l'État non seulement de créer les conditions qui permettront aux individus de subvenir à leurs propres besoins, mais bel et bien de transférer les ressources nécessaires à ceux qui, pour une raison ou pour une autre, ne sont pas en mesure de le faire. Ainsi, l'État doit directement fournir de la nourriture lorsqu'un individu ou un groupe est incapable, pour des raisons indépendantes de sa volonté, de subvenir à ses propres besoins alimentaires (par exemple, les personnes âgées et les infirmes, les personnes déplacées par les guerres ou les catastrophes, etc.).

52. Ce qui distingue ces différentes catégories d'obligation, c'est qu'elles ne sont pas toutes tributaires au même titre de la disponibilité des ressources. Ainsi, l'obligation de «respecter» requiert, en ce qui concerne la plupart des droits, une volonté politique davantage que des ressources économiques. Et même pour les obligations de «protéger» et de «mettre en œuvre», généralement davantage subordonnées aux ressources, des progrès rapides peuvent être réalisés en utilisant plus efficacement les ressources – par exemple, en révisant à la baisse les dépenses consacrées aux activités improductives et en réduisant les dépenses consacrées aux activités qui profitent de façon disproportionnée aux couches privilégiées de la société. Dans la mesure où le manque de ressources contraint à différer la mise en œuvre de certains droits, l'État doit élaborer, avec la participation des intéressés, un plan d'action assorti d'échéances pour leur réalisation progressive. Ce plan fixera une série d'objectifs intermédiaires et finals, fondés sur des indicateurs appropriés, de sorte qu'il soit possible de vérifier si les droits en question se réalisent progressivement ou non. En outre, il faudra mettre en place des institutions devant lesquelles l'État pourra être tenu comptable si le processus de vérification montre qu'il n'a pas fait tout ce qui était en son pouvoir pour contribuer à la réalisation des objectifs qu'il avait fixés.

Principes déterminant le contenu des politiques dans le cadre de l'approche fondée sur les droits de l'homme

53. Par contenu des politiques, on entend les buts et les objectifs fixés par l'État, les ressources qui sont affectées à leur réalisation et les méthodes qui sont adoptées pour les atteindre. Il est admis que pour fixer des objectifs et affecter les ressources requises, il faut nécessairement établir des priorités, ce qui suppose d'opérer des choix entre différents buts. Ces deux démarches – établir des priorités et opérer des choix – impliquent certains jugements de valeur. Si l'on veut

que l'ensemble de la politique suivie soit cohérente avec l'approche fondée sur les droits de l'homme, il faut que ces jugements de valeur soient guidés par les normes relatives aux droits de l'homme. Il en résulte plusieurs conséquences pour le contenu des politiques.

54. Premièrement, les buts et les objectifs fixés par l'État doivent être conformes à ceux qu'énoncent les différents instruments relatifs aux droits de l'homme, élaborés par les organes créés en vertu des traités pertinents. En particulier, l'État doit garantir la réalisation immédiate d'un ensemble d'objectifs minimums s'agissant des droits à l'alimentation, à la santé et à l'éducation qui ont été définis comme des «obligations essentielles» de l'État. Seules les obligations qui ne relèvent pas de cette catégorie peuvent faire l'objet d'une réalisation progressive.

55. Deuxièmement, les politiques doivent tenir compte des droits à l'égalité et à la non-discrimination, qui comptent parmi les principes les plus fondamentaux du droit international relatif aux droits de l'homme. L'adhésion aux principes de l'égalité et de la non-discrimination est donc un aspect déterminant de l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme. Il s'ensuit que le développement ne peut viser simplement à une amélioration globale des conditions de vie de la population d'un pays donné, telle qu'elle ressort, par exemple, de la croissance du revenu par habitant, du nombre de médecins disponibles par habitant, et ainsi de suite. Une attention spéciale doit être accordée à ceux qui ne sont pas en mesure de participer à cette amélioration générale en raison d'une discrimination explicite ou implicite. Si les gouvernements eux-mêmes sont responsables d'une telle discrimination, ils ont l'obligation d'interdire immédiatement toutes les lois et pratiques discriminatoires et d'y mettre un terme. Si les attitudes discriminatoires sont le résultat de traditions solidement ancrées dans la population, les gouvernements doivent adopter des lois interdisant toute discrimination par des particuliers, et faire appliquer ces lois.

56. Troisièmement, l'approche fondée sur les droits de l'homme exige une intégration sectorielle au stade de la formulation des politiques, du fait de la complémentarité des droits. Il y a complémentarité à la fois entre droits spécifiques, dans la catégorie générale des droits économiques, et également entre les droits économiques et les autres droits. Les rapports de causalité qui existent entre ces droits spécifiques que sont le droit à l'alimentation, le droit à la santé et le droit à l'éducation – qui relèvent tous de la catégorie générale des droits économiques – sont désormais bien connus. On sait, par exemple, que le bien-être nutritionnel – que le droit à l'alimentation a pour but de garantir – n'est pas seulement fonction de la quantité de nourriture absorbée mais aussi de l'état de santé de l'individu: en effet, le corps d'un être humain en mauvaise santé est moins à même d'assimiler la nourriture dont celui-ci dispose. L'éducation joue aussi un rôle déterminant à plus d'un égard, ne serait-ce que parce qu'une mère instruite veillera mieux à la santé de ses enfants. Il y a également interdépendance entre les droits économiques et les autres droits. Les droits économiques ont une incidence sur les droits civils et politiques, dans la mesure où des êtres sous-alimentés et analphabètes, qui ne peuvent même pas joindre les deux bouts après une dure journée de labeur, se résignent généralement à leur sort; ils ne risquent guère de soulever de protestations si leurs droits civils et politiques sont ignorés. De la même façon, la mise en œuvre des droits économiques élémentaires constitue souvent le ressort de la lutte pour les droits civils et politiques. La situation actuelle de nombreux pays en développement illustre bien ce rapport de causalité.

57. Dans ces conditions, l'approche centrée sur les droits spécifiques risque de ne pas donner les meilleurs résultats possibles puisqu'elle ne tient pas compte des complémentarités. Ainsi, si les ministères de l'alimentation, de la santé et de l'éducation agissent chacun de leur côté pour

mettre en œuvre les droits qui relèvent de leur compétence, il peut en résulter une situation nutritionnelle qui ne sera pas optimale pour la population du fait que les complémentarités entre l'alimentation, l'éducation et la santé n'auront pas été exploitées. En englobant tous les droits, le droit au développement oblige à prendre en compte cette interdépendance.

58. Le quatrième ensemble de principes concerne les choix éventuels à opérer entre les droits. Étant donné la limitation des ressources, qui légitime une réalisation progressive des droits, il est inévitable que les politiques aient à opérer des choix entre différents droits – autrement dit, certains droits auront la priorité sur d'autres – puisque les droits ne peuvent pas tous être réalisés au même moment ni au même rythme. L'approche fondée sur les droits de l'homme reconnaît que de tels choix sont inévitables mais elle les soumet à certaines conditions, qui doivent être considérées comme des aspects essentiels d'une politique fondée sur le respect des droits.

59. La première condition est celle qu'impose le principe de l'indissociabilité des droits, pierre de touche du droit relatif aux droits de l'homme. En vertu de ce principe, aucun droit de l'homme ne peut être considéré comme intrinsèquement inférieur à un autre. Si tel droit doit bénéficier de la priorité, cela ne peut être que pour des raisons d'ordre pratique – par exemple, parce que sa réalisation a toujours été à la traîne par rapport à d'autres ou encore parce qu'elle est susceptible d'agir comme un catalyseur pour la réalisation rapide d'autres droits. De nombreux pays pourraient, par exemple, envisager de privilégier le droit à l'éducation, dont on sait pertinemment quel rôle de catalyseur il joue pour la réalisation de beaucoup d'autres droits: droit à l'alimentation, droit à la santé, droit au travail, droits des enfants et des femmes, entre autres.

60. Une autre condition est celle qui découle du principe de la non-rétrogression des droits – pour aucun droit, on ne pourra revenir délibérément à un niveau de réalisation inférieur au niveau précédemment atteint. Cette condition implique que si l'on alloue davantage de ressources aux droits déclarés prioritaires à tel ou tel stade, cela ne doit pas se faire au détriment des autres droits, dont l'exercice doit être maintenu au moins au niveau initial.

61. Enfin, les décisions concernant les choix doivent respecter les prescriptions qu'ont formulées les organes institués par les traités pour ce qui est des obligations minimums ou essentielles. Le système international relatif aux droits de l'homme énonce un certain nombre d'obligations de base, en vertu desquelles les États sont tenus de garantir, avec effet immédiat, l'exercice de divers droits fondamentaux à un niveau minimum. Par exemple, un État a l'obligation, découlant des droits à la vie, à l'alimentation et à la santé, de faire en sorte que tous les individus se trouvant dans sa juridiction mangent à leur faim. Ces obligations de base doivent être considérées comme exécutoires – c'est-à-dire non négociables.

La surveillance de la mise en œuvre des politiques dans l'optique des droits de l'homme

62. La surveillance et l'évaluation des résultats est un volet indispensable de toute stratégie de développement, qu'elle soit ou non fondée sur les droits. Mais ce qui différencie l'approche fondée sur les droits de l'homme, c'est l'importance qu'elle accorde à la notion d'engagement de la responsabilité.

63. La notion même de droits implique l'idée de devoirs ou d'obligations. Ainsi, lorsqu'un État ratifie un traité qui consacre le droit à l'alimentation, l'obligation lui incombe de réaliser ce droit (fût-ce de façon progressive). Il s'ensuit que, si l'État est censé adopter des politiques

appropriées pour concrétiser différents droits, ce n'est pas seulement parce qu'il est souhaitable qu'il poursuive ces objectifs par bonne volonté ou par bienveillance mais bel et bien parce qu'il a le devoir de le faire. Cependant, tout devoir implique que celui à qui il incombe puisse être tenu responsable en cas de manquement à ses obligations. La nécessité de s'assurer du respect des obligations occupe donc une place centrale dans l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme.

64. Comme on l'a indiqué plus haut, l'État a un triple devoir au regard de tout droit quel qu'il soit: le devoir de respecter, le devoir de protéger et le devoir de mettre en œuvre. L'approche du développement fondée sur les droits de l'homme veut que l'État puisse être tenu comptable de la façon dont il s'acquitte de chacun de ces devoirs, ce qui implique que le processus de surveillance de la mise en œuvre des politiques réponde à certaines exigences. Premièrement, des mécanismes doivent être en place qui permettent de déterminer si l'État est coupable au cas où il n'a pas adopté et appliqué des politiques appropriées, et de lui infliger des sanctions s'il est effectivement reconnu coupable. Ces mécanismes peuvent être de différentes sortes: judiciaires administratifs, communautaires, etc. Deuxièmement, les procédures redditionnelles doivent avoir un caractère participatif, de sorte que les citoyens, en particulier ceux qui sont directement touchés par les politiques, puissent demander des comptes à l'État. Troisièmement, en signant différents traités, l'État a accepté de répondre de ses actes devant les différents organes institués par ces traités et, ce faisant, il s'est donc soumis à une certaine forme de contrôle externe. Les procédures mises en place par les organes créés en vertu des traités pour assurer ce contrôle doivent être respectées.

65. Quatrièmement, bien qu'en droit international, ce soit principalement à l'État qu'incombent les devoirs en ce qui concerne les droits fondamentaux des personnes qui relèvent de sa juridiction, la communauté internationale dans son ensemble a elle aussi la responsabilité de contribuer à la réalisation universelle des droits de l'homme. Il s'ensuit que les procédures de suivi et de contrôle de l'exercice de la responsabilité doivent s'appliquer non seulement aux États mais aussi aux acteurs mondiaux – communauté des bailleurs de fonds, organisations intergouvernementales, ONG internationales et sociétés multinationales – dont les activités influent sur la jouissance des droits de l'homme dans tout pays. Cinquièmement, certains droits connexes – tels que le droit à l'information, le droit à la liberté d'expression, le droit d'accès à la justice, etc. – dont on a démontré l'importance pour une approche véritablement participative, sont également essentiels dans le contexte du contrôle de l'exercice des responsabilités. Sans la mise en œuvre de ces droits, un contrôle efficace – particulièrement au plan interne – sera impossible. Enfin, il convient de noter que le fait de demander des comptes à ceux auxquels incombent des devoirs n'implique pas nécessairement le recours à la justice. Le contrôle de l'exercice des responsabilités peut s'effectuer par le truchement de mécanismes judiciaires ou non judiciaires – ces derniers seront impliquer des institutions quasi judiciaires (médiateur, organes créés en vertu des traités, par exemple), politiques (processus parlementaire), administratives, ou encore des institutions de la société civile. L'approche du développement fondée sur les droits de l'homme suppose la mise en place d'un ensemble suffisamment diversifié de mécanismes pour assurer un tel contrôle. Il appartient à ceux qui ont contracté des obligations de déterminer quels sont les mécanismes les plus appropriés dans leur cas pour rendre des comptes, mais tous les mécanismes doivent être accessibles, transparents et efficaces.

Observations finales

66. Dans le présent document, on s'est efforcé d'examiner en détail certaines des questions que soulève l'application du droit au développement à l'échelon national. Il importe toutefois

de souligner en conclusion que l'adoption de mesures visant à mettre en œuvre le droit au développement n'est pas la responsabilité exclusive de l'État-nation. La communauté internationale a, elle aussi, un rôle à jouer. La reconnaissance du droit au développement comme un droit de l'homme universel implique logiquement l'obligation pour la communauté internationale de contribuer à la réalisation du droit au développement de toute nation quelle qu'elle soit. Jusqu'ici, l'aide apportée par le monde occidental développé au développement du tiers monde était déterminée par diverses motivations: culpabilité postcoloniale, impératifs stratégiques, considérations humanitaires, entre autres. Cependant, aucune de ces motivations n'avait la force d'une obligation – d'ordre moral ou juridique. Mais en acceptant le droit au développement comme un droit de l'homme universel, la communauté internationale a désormais contracté une obligation juridique: elle doit apporter son aide parce qu'elle est juridiquement tenue de le faire.

67. La question qui reste posée est de savoir précisément quelle forme cette contribution peut prendre. Un accroissement des flux d'aide constitue assurément l'un des moyens, de même que l'allègement de la dette et l'ouverture des marchés aux exportations des pays en développement, ou encore les dispositions visant à créer un système commercial et financier mondial qui soit favorable au développement des pays pauvres.

68. Quelles que soient les mesures retenues, l'important est qu'elles soient adoptées en totale concertation avec les pays en développement. Cette exigence découle du principe selon lequel le droit de participer au processus de développement fait partie intégrante du droit au développement. Une notion qui satisfait à ce principe est celle d'un «pacte pour le développement» que défend vigoureusement l'expert indépendant sur le droit au développement. Initialement proposée par le Ministre des affaires étrangères norvégien, T. Stoltenberg, à la fin des années 80, cette idée a été ensuite reprise et élaborée par plusieurs économistes spécialistes du développement ainsi que par le PNUD dans son Rapport mondial sur le développement humain. Un tel pacte visait à appuyer les programmes que les pays en développement étaient censés mettre en œuvre conformément à un ensemble de politiques conçues selon un enchaînement logique, les bailleurs de fonds s'engageant expressément à fournir l'assistance requise – qu'il s'agisse des moyens financiers, de l'accès aux marchés ou des autres mesures nécessaires – pour accompagner les efforts des pays bénéficiaires. Il ne serait pas inutile de relancer l'idée d'un acte pour le développement lorsqu'on élabore des programmes pour mettre en œuvre le droit au développement.

Références

Berlin, I. «The two concepts of liberty», dans *Four Essays on Liberty*, deuxième édition (Clarendon Press, Oxford, 1969).

Haut-Commissariat aux droits de l'homme. *Projet de directives: les stratégies de lutte contre la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme*. (version ronéotée, 2002).

Osmani, S.R. «An essay on the human rights approach to development» (version ronéotée, 2003). Ce texte paraîtra dans un volume d'essais sous la direction de A. Sengupta et S. Marks.

Sen. A. *Development as Freedom* (Alfred A. Knopf, New York, 1999).

Sengupta A. *Cinquième rapport de l'expert indépendant sur le droit au développement*, présenté au Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme sur le droit au développement, 2002 (E/CN.4/2002/WG.18/6).
