NATIONS UNIES **E**

Conseil économique et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2004/19
10 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

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 des options pour la mise en œuvre du droit au développement et leur faisabilité, notamment une norme juridique internationale de caractère contraignant, des lignes directrices relatives à 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 cette 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 les domaines 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. Dans la même résolution (par. 8), elle a prié le Haut-Commissariat de fournir tout l'appui nécessaire à la Sous-Commission pour mener ses travaux concernant ledit cadre conceptuel.

En application de cette résolution, le Haut-Commissariat a fait établir l'étude intitulée «Vers une approche du développement fondée sur les droits de l'homme: concepts et implications».

GE.04-14529 (F) 060704 120704

Vers une approche du développement fondée sur les droits de l'homme: concepts et implications

Résumé

On examine dans le présent document les points forts et les points faibles d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme, dans l'optique de l'établissement d'un lien entre le développement, d'une part, et la gouvernance démocratique et les diverses formes d'exclusion − économique, sociale et politique − qui conduisent au déni des droits de l'homme, d'autre part. On y décrit à grands traits les types d'intervention nécessaires pour mettre en pratique des processus permettant d'éliminer ces exclusions et créer les conditions d'un développement centré sur l'être humain.

L'auteur relève plusieurs indices de la progression, au cours des deux dernières décennies, d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme. Il affirme que ces dernieers sont indissociablement liés à la gouvernance démocratique. Droits de l'homme et gouvernance démocratique présupposent tous deux une prise de conscience des droits et des devoirs, des arrangements institutionnels appropriés et l'existence d'une culture civique démocratique. L'auteur laisse entendre que la promotion d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme suppose que soient réalisés des progrès simultanés dans les trois processus de la démocratisation sociale − laquelle réduit les inégalités et l'exclusion sociale −, de la transformation productive − laquelle met en place une économie vigoureuse capable d'éliminer l'exclusion économique − et de la légitimation de l'État − laquelle crée un appareil d'État représentatif et efficient qui élimine l'exclusion politique.

L'auteur conclut que les divers acteurs de la communauté internationale − publics, privés, entités de la société civile − ont des rôles différents à jouer dans ces trois processus, mais que la responsabilité principale de la mise en pratique d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme reste située au niveau national.

Introduction[1]

1. Une approche du développement fondée sur les droits de l'homme part de la prémisse de base selon laquelle la réalisation des droits de l'homme est l'objectif de tout processus visant à améliorer la condition humaine. Elle se sert des divers concepts associés aux droits de l'homme, compris dans leur sens le plus large, comme d'un matériel d'échafaudage pour bâtir la politique de développement. Elle invoque l'appareil international des droits de l'homme à l'appui de l'action en faveur du développement. Cette approche s'intéresse non pas seulement aux droits civils et politiques (par exemple la liberté d'expression, la liberté de réunion, le droit à un procès équitable, le droit de ne pas être torturé), mais aussi aux droits économiques, sociaux et culturels (accès à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, au logement, au travail) (encadré 1). Outre qu'elle vise à réaliser et à faire respecter des droits de l'homme spécifiques, une approche du développement fondée sur les droits met l'accent sur l'obligation redditionnelle, l'autonomisation, la participation et la non-discrimination.

2. En premier lieu, la définition des objectifs de développement en termes de droits particuliers − considérés comme des droits à prestation juridiquement protégés − est un ingrédient essentiel des approches fondées sur les droits de l'homme, tout comme l'est la création de liens normatifs explicites avec des instruments internationaux, régionaux et nationaux relatifs aux droits de l'homme. Les approches fondées sur les droits prennent en considération de manière globale l'ensemble des droits indivisibles, interdépendants et étroitement liés: civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Cela demande un cadre de développement compartimenté en secteurs qui fassent pendant aux droits garantis au plan international, couvrant ainsi, par exemple, la santé, l'éducation, le logement, l'administration de la justice, la sûreté de la personne et la participation politique. Par définition, ces approches sont incompatibles avec des politiques, projets ou activités de développement qui ont pour effet de violer des droits et, prises dans un sens très strict, n'autorisent aucune «substitution» entre le développement et les droits.

3. En deuxième lieu, les approches fondées sur les droits s'attachent à élever les niveaux d'obligation redditionnelle dans le processus de développement en identifiant les titulaires de droits et leurs droits, d'une part, et les titulaires d'obligations correspondantes et leurs obligations, de l'autre. À cet égard, elles examinent à la fois les obligations positives des titulaires d'obligations (protéger, promouvoir et fournir des prestations) et leurs obligations négatives (s'abstenir de toute violation). Elles prennent en considération les devoirs incombant à toute la gamme des acteurs pertinents, notamment les individus, les États, les organisations et les autorités locales, les sociétés privées, les dispensateurs d'aide et les institutions internationales. Elles font aussi une large place à l'élaboration de lois, de politiques, d'institutions, de procédures et de pratiques administratives adéquates ainsi qu'aux mécanismes de réparation et de redditionnalité susceptibles de faire respecter les droits, de réagir aux dénis et aux violations ainsi que de garantir que l'obligation redditionnelle soit respectée. Elles commandent de traduire les normes universelles en critères déterminés au plan local pour mesurer les progrès et renforcer l'obligation redditionnelle.

4. En troisième lieu, les approches fondées sur les droits privilégient aussi les stratégies d'autonomisation sur les actions de bienfaisance. Elles se concentrent sur les bénéficiaires en tant que titulaires de droits et sur les directeurs de développement, et mettent la personne humaine au centre du processus de développement. Leur but est de donner aux individus le

pouvoir, les aptitudes, les capacités et l'accès nécessaires pour changer leur propre vie, améliorer leur propre communauté et infléchir leur propre destinée.

5. En quatrième lieu, les approches fondées sur les droits de l'homme exigent un haut degré de participation, notamment des communautés, de la société civile, des minorités, des peuples autochtones, des groupes féminins et des autres groupes sociaux. Selon la Déclaration sur le droit au développement, cette participation doit être «active, libre et utile», si bien que des contacts officiels ou «solennels» avec les bénéficiaires ne sont pas suffisants. De telles approches doivent nécessairement opter pour des méthodes et techniques de développement fondées sur les processus qui fassent pleinement participer tous les bénéficiaires en tant que partenaires égaux, et non s'appuyer sur des solutions de fortune conçues à l'étranger et des modèles techniques importés.

Encadré 1
Récapitulatif des droits de l'homme[2]

Les droits nécessaires à la survie et à une existence décente comprennent:

- Le droit à la vie et à la liberté;
- Le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer la santé et le bien-être de l'individu et de sa famille;
- Le droit à une protection sociale en période d'indigence;
- Le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible;
- Le droit au travail et à des conditions équitables et satisfaisantes de travail;
- Le droit à l'alimentation et le droit au logement;
- Le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale.

Les droits de l'homme englobent également les droits et libertés visant à assurer la dignité, la créativité et le développement intellectuel et spirituel de l'homme, par exemple:

- Le droit à l'éducation et à l'accès à l'information;
- Les libertés de religion, d'opinion, de parole et d'expression;
- La liberté d'association;
- Le droit de participer au processus politique;
- Le droit de participer à la vie culturelle.

Ils comportent également les droits nécessaires pour garantir la liberté et la sécurité physique, par exemple:

- Le droit de ne pas être tenu en esclavage ni en servitude;
- Le droit à la sûreté de sa personne (à l'intégrité physique);
- Le droit de ne pas être arrêté ou détenu arbitrairement;
- Le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

S'inscrivent en filigrane des droits susmentionnés l'égalité en droits de l'homme et de la femme et l'interdiction de toute forme de discrimination fondée sur la race, la couleur de la peau, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre condition.

6. Enfin, le fait que les approches fondées sur les droits doivent impérativement respecter les droits de l'homme signifie que l'on s'y attache tout particulièrement à éviter la discrimination, à promouvoir l'égalité, à garantir l'équité et à s'intéresser aux groupes vulnérables. Ces groupes comprennent les femmes, les minorités et les peuples autochtones, mais il n'existe pas de liste universelle énumérant les personnes les plus vulnérables dans chaque contexte donné. Dans les approches fondées sur les droits, il s'agit plutôt de répondre localement à la question: qui est vulnérable, ici et maintenant? Les données relatives au développement doivent être ventilées, dans la mesure du possible, par race, religion, ethnie, langue, sexe et autres catégories présentant un intérêt du point de vue des droits de l'homme.

7. Un aspect important des approches fondées sur les droits consiste à incorporer dans les instruments relatifs au développement des garde-fous protégeant expressément des menaces qui pèsent sur leurs droits et leur bien-être les prisonniers, les minorités, les migrants et d'autres groupes souvent marginalisés dans leur propre pays. De plus, toutes les décisions, politiques et initiatives en matière de développement, qui doivent avoir pour objet d'autonomiser les participants locaux, doivent aussi empêcher expressément l'accentuation des déséquilibres de pouvoir existant entre hommes et femmes, propriétaires et paysans, travailleurs et employeurs, par exemple.

8. Les approches fondées sur les droits qui englobent tant les droits civils et politiques que les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas nouvelles. On trouve en effet les deux ensembles de droits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les pactes et conventions ultérieurs (encadré 2). Mais les droits économiques, sociaux et culturels, en particulier, sont devenus plus visibles dans l'agenda international pour le développement. L'indivisibilité des droits est rendue par la devise «Tous les droits de l'homme pour tous».

Encadré 2
Les approches du développement fondées sur les droits

1948	Déclaration universelle des droits de l'homme
1950	Convention européenne des droits de l'homme
1951	Convention relative au statut des réfugiés
1965	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
1966	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
1966	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
1969	Convention américaine relative aux droits de l'homme
1979	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
1981	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
1984	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
1986	Déclaration sur le droit au développement
1989	Convention relative aux droits de l'enfant
1993	Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne)
1998	Statut de Rome de la Cour pénale internationale

9. Le nouvel agenda des droits de l'homme suit la même direction qu'un agenda dérivé des objectifs internationaux de développement, lesquels portent principalement sur la pauvreté et le développement humain. Les droits civils et politiques, de même que les droits économiques, sociaux et culturels, sont à la fois une composante du développement humain et un moyen de le réaliser. Ainsi, par exemple, la participation et l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sont souhaitables en tant que telles, mais ce sont aussi des conditions nécessaires à la réduction de la pauvreté. Il est toutefois légitime d'examiner si une approche fondée sur les droits offre une valeur ajoutée par rapport aux approches orientées vers la pauvreté ou le développement humain. Il est donc pertinent de poser la question suivante: un discours sur les droits n'est-il rien d'autre qu'une nouvelle forme de promotion du développement humain?

Les avantages et les limites d'une approche du développement fondée sur les droits

10. L'approche récente la plus influente des droits de l'homme et du développement est étroitement associée aux travaux concernant la réduction de la pauvreté et les droits à prestation. La figure la plus en vue dans ce domaine est Amartya Sen, dont les travaux placent la lutte contre la pauvreté dans le cadre des droits de l'homme et soulignent la pertinence de la liberté et des droits de l'homme pour le développement. L'incorporation par Sen des notions de droits à prestation, capacités (*capabilities*), chances, libertés et droits individuels dans la théorie du choix social a contribué à un basculement de paradigme vers l'économie «postprovidentialiste». Ceci remet en question l'opinion selon laquelle la pauvreté est sans pertinence pour la caractérisation des libertés fondamentales et des droits de l'homme. Étant donné que le bien-être comprend le fait de vivre en jouissant de libertés substantielles, le développement humain est aussi intégralement lié au renforcement de certaines capacités − définies comme l'ensemble de ce que les gens peuvent faire et être dans le déroulement d'une vie (Sen 2000).

11. Sen énonce la valeur ajoutée d'une approche du développement fondée sur les droits en termes de droits à prestation. En examinant les points communs et les différences entre le développement humain et les droits de l'homme, il affirme que si le développement humain se concentre sur le renforcement des capacités et des libertés dont jouissent les membres d'une communauté, les droits de l'homme représentent les droits qu'ont les individus sur le comportement des agents individuels et collectifs, de même que sur la conception des arrangements sociaux visant à faciliter ou à garantir ces capacités et libertés. Sen souligne toutefois aussi les difficultés qu'il y a à agréger les droits humains individuels pour aboutir à une expression dénuée d'ambiguïté des droits de l'homme au sens collectif (Sen 2002).

12. Les principaux avantages d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme sont qu'elle peut offrir un meilleur fondement aux cadres opérationnels et directifs visant à assurer la durabilité et la sécurité des moyens de subsistance des pauvres (encadré 3). Les droits constituent un précieux point d'entrée stratégique pour s'attaquer aux façons dont les déséquilibres du pouvoir dénient aux exclus l'accès aux atouts nécessaires pour jouir de moyens d'existence sûrs et durables. En outre, le cadre normatif international des droits de l'homme fournit un ensemble de directives utiles pour renforcer l'obligation redditionnelle des institutions (tout particulièrement des institutions étatiques), faisant pression sur elles afin qu'elles traitent de manière participative et effective des questions politiques et administratives intéressant les moyens d'existence des pauvres. Enfin, une approche du développement fondée sur les droits de l'homme met également l'accent sur l'importance des mécanismes de réparation auxquels les individus peuvent avoir recours lorsqu'ils voient leurs droits déniés ou bafoués.

13. Cependant, les approches du développement fondées sur les droits ont également des limites. Premièrement, la fixation de priorités entre les différents droits de l'homme pose des problèmes parce que le principe de l'indivisibilité est au centre des approches fondées sur les droits. De ce point de vue, les droits civils et politiques ne signifient pas grand-chose sans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, et vice versa. Toutefois, l'absence de «hiérarchie» des droits est plutôt gênante lorsqu'il s'agit de tenter de définir des priorités dans l'action ou la distribution des ressources. C'est pourquoi il peut être utile de se concentrer sur la capacité des pauvres à saisir des chances et accéder à des atouts, d'où la nécessité de compléter une approche «purement» fondée sur les droits par d'autres perspectives, par exemple une approche fondée sur les moyens d'existence durables.

14. Une deuxième limite est constituée par l'accent mis sur les relations entre État et citoyens comme base de la redditionnalité, s'agissant de l'obligation de respecter et de réaliser les droits de l'homme. On a affirmé que la mondialisation mine la position de l'État-nation en tant que pôle de l'obligation redditionnelle dans le domaine politique. Il semble en particulier, dans le cas des États dits «défaillants», que le cadre intergouvernemental sur lequel s'adosse l'obligation de rendre des comptes dans le domaine des droits de l'homme n'ait guère le pouvoir de faire respecter cette obligation. En règle générale, les approches du développement fondées sur les droits obligent à définir des procédures et mécanismes de redditionnalité à différents niveaux, allant du niveau local aux niveaux national et international.

15. Une troisième limite se dégage de la perception selon laquelle les approches fondées sur les droits mettent trop l'accent sur les lois et les procédures légales. De ce point de vue, les limites du pouvoir judiciaire dans les pays pauvres peuvent représenter un obstacle important à lever pour réaliser les droits de l'homme. Ce serait le cas non seulement dans les pays dotés d'un système juridique et judiciaire faible, mais aussi dans d'autres pays bénéficiant de cadres juridiques bien développés. Ainsi l'Inde, par exemple, où l'on a estimé qu'il faudrait près de 350 ans pour absorber l'actuel arriéré judiciaire.

16. Les questions soulevées par les approches fondées sur les droits recoupent dans une large mesure celles que posent les approches par la réduction de la pauvreté et le développement humain. Elles plaident pour une conception holistique du développement, mettent l'accent sur l'obligation redditionnelle et soulignent l'importance des partenariats internationaux. Cependant, les approches fondées sur les droits ajoutent des aspects légaux et des éléments concernant la réparation susceptibles de renforcer le travail de sensibilisation et l'obligation redditionnelle dans la poursuite des objectifs de développement.

Encadré 3
Qu'offre une approche du développement fondée sur les droits?

Dans une déclaration à la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au développement social, tenue à Genève en juin 2000, le Haut-Commissaire fait valoir que les approches fondées sur les droits apportent la promesse de processus de développement plus efficaces, plus durables, plus rationnels et plus authentiques. Elles offrent, notamment:

- Une obligation redditionnelle renforcée, en identifiant des obligations et des titulaires d'obligations spécifiques dans le processus de développement. De cette façon, le développement passe du domaine de la charité à celui de l'obligation, ce qui rend plus facile d'en suivre les progrès;
- Un élargissement de l'autonomisation, de la propriété, et une participation libre, utile et active mettant les bénéficiaires en charge de leur propre développement. Il est désormais largement reconnu dans les milieux s'occupant de développement que la propriété et la participation locales sont indispensables à des améliorations durables;
- La clarté et la précision normatives accrues des instruments internationaux et des interprétations autorisées fournies par les organes conventionnels et les mécanismes de défense des droits de l'homme, qui énumèrent et définissent les conditions intrinsèques du développement, notamment les prescriptions en matière de santé, d'éducation, de logement et de gouvernance, par exemple. Les normes internationales prenant la forme de traités, de déclarations, de directives et d'ensembles de principes sont des instruments publics et facilement accessibles décrivant avec un degré de précision remarquable les éléments nécessaires au plan des institutions et du développement des divers droits garantis;
- Un consensus plus aisé, une transparence accrue et moins de «bagage politique» dans les processus de développement nationaux, car les objectifs, indicateurs et plans de développement peuvent être fondés sur les normes convenues et universelles des instruments relatifs aux droits de l'homme plutôt que sur des modèles étrangers importés, des solutions prescriptives, des approches partisanes ou des politiques arbitraires;
- Un cadre de développement plus complet et rationnel, où les secteurs de développement sont homothétiques des droits énumérés dans le cadre des droits de l'homme. Si certaines matrices de développement sectoriel portent exclusivement sur certains secteurs économiques, le cadre des droits de l'homme, plus détaillé, donne des orientations sur tous les domaines du développement humain, notamment la santé, l'éducation, le logement, la sûreté de la personne, l'administration de la justice et la participation politique;
- Des garde-fous intégrés protégeant des dommages non intentionnels causés par les projets de développement. Il ne manque pas d'exemples de préjudices causés par des accords, projets et activités de développement qui ont insuffisamment tenu compte des questions intéressant les droits de l'homme. Les approches fondées sur les droits comprennent des mesures de protection organiquement incorporées dans les plans, politiques et projets de développement dès le départ;
- Une analyse plus efficace et plus complète: les analyses traditionnelles de la pauvreté sont fondées sur les seuls indicateurs économiques, de revenu notamment. Une analyse des droits de l'homme révèle des préoccupations supplémentaires que nourrissent les pauvres eux-mêmes, concernant notamment les phénomènes de l'absence de pouvoir et de l'exclusion sociale. Une analyse plus approfondie suscite de meilleures réactions et donne de meilleurs résultats;
- Un fondement plus autorisé des activités de plaidoyer et des demandes de ressources, les obligations juridiques internationales et les engagements nationaux donnant aux avocats du développement des arguments dans leurs efforts pour, par exemple, obtenir que la priorité soit donnée aux services sociaux de base et non aux dépenses militaires, ou pour sonner l'alarme lorsque la «réalisation progressive» des droits économiques et sociaux s'arrête, s'inverse ou est compromise par des accords de commerce ou d'ajustement contradictoires.

17. Si l'on se place d'un point de vue général, on relève plusieurs signes de la progression d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme, qui gagne régulièrement du terrain depuis les deux dernières décennies. Au niveau national, de nombreux pays en développement ont créé des réseaux de sécurité sociale pour aider les pauvres et veiller à ce que leurs moyens d'existence ne soient pas remis en cause par des réformes de politique macroéconomique. L'institution du «médiateur» a été établie dans de nombreux pays en tant que mécanisme chargé de préserver les droits individuels économiques, sociaux, culturels et politiques, principalement en usant de pressions morales et en intercédant auprès du pouvoir judiciaire, du parlement et du pouvoir exécutif pour ceux dont les droits sont menacés. Dans plusieurs pays où la violence et les guerres civiles ont conduit à des violations massives et systématiques des droits de l'homme, on a institué des «commissions vérité et réconciliation», qui avaient pour tâche de faire la lumière sur ces périodes sombres et de jeter les bases d'une transition vers la paix et la gouvernance démocratique. Enfin, au plan international, le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États a énoncé un ensemble de principes et de directives qui autorisent des interventions internationales lorsqu'un État ne protège pas les droits de ses propres citoyens (Evans et Sahnoun, 2002).

Les droits de l'homme et la gouvernance démocratique

18. Les préoccupations relatives à la gouvernance n'ont pas toujours été associées au respect des droits de l'homme et à la réaffirmation des pratiques démocratiques. Au cours des années 60 et 70, les approches du sujet de la gouvernance mettaient l'accent sur la possibilité, et la capacité, d'exercer le pouvoir «avec efficience», terme que l'on interprétait comme signifiant que les objectifs des dirigeants devaient être réalisés, et non pas que l'état de droit, l'obligation redditionnelle, la transparence et la participation − caractéristiques de la démocratie − devaient être instaurés. Dans certains cas, la démocratie et la gouvernance étaient considérées comme incompatibles, l'argument avancé étant que l'accroissement important des demandes sociales surchargeait les démocraties. Dans d'autres cas, on affirmait que les pratiques démocratiques ne rendaient que plus difficile l'introduction de réformes économiques, sociales et politiques qui s'en prendraient aux intérêts de groupes puissants. De ce point de vue, les approches du développement fondées sur les droits devaient céder le pas à la tâche urgente consistant à promouvoir les réformes et la croissance économiques[3].

19. Néanmoins, cette apparente contradiction entre la démocratie et l'exercice effectif du pouvoir n'est pas réelle − en particulier si l'on adopte une perspective à long terme. On s'est rendu compte au contraire que la participation, le dialogue et l'édification d'un consensus sont devenus indispensables à l'exercice du pouvoir politique de manière efficiente et efficace. Les récentes contributions traitant de la gouvernance et du bon gouvernement soulignent l'importance des institutions démocratiques. La démocratie est désormais conçue non seulement comme une fin en soi, mais aussi comme un moyen de réaliser les droits politiques, économiques et sociaux.

20. L'adoption d'une approche du développement fondée sur les droits élargit la notion de gouvernance et impose d'y accoler le qualificatif de «démocratique» pour qu'elle ait un sens. C'est ainsi que la notion ancienne et restreinte de gouvernance prise au sens de la gestion économique efficiente a évolué pour se transformer en une interprétation plus large de la façon dont les dirigeants doivent exercer le pouvoir et l'autorité, à savoir de manière effective et participative, pour faire avancer la cause des droits de l'homme. L'expérience enseigne que la

participation, le dialogue, le consensus, la transparence, l'obligation redditionnelle et l'état de droit rendent l'État plus représentatif et mieux à même de répondre comme il convient aux préoccupations de ses citoyens.

21. Les droits de l'homme sont indissociablement liés à la gouvernance démocratique. Tous deux supposent des individus conscients de leurs droits et devoirs, des arrangements institutionnels appropriés et l'existence d'une culture civique démocratique qui s'applique tant aux questions d'importance nationale qu'aux soucis de la vie quotidienne. Le sentiment d'appartenir à une communauté est nourri par la responsabilité individuelle et par une observation collective des pratiques démocratiques. De ce point de vue, le respect inconditionnel et la défense des droits de l'homme constituent le fondement d'une société équitable et participative, dans laquelle chacun contribue au bien commun, et où individualisme et compétition sont tempérés par la conscience sociale et la solidarité. Il faut pour cela rejeter la violence et l'intimidation, qui sont associées à l'exercice autoritaire du pouvoir politique, et condamner catégoriquement le recours à des moyens violents pour réaliser des objectifs politiques, économiques ou sociaux.

22. Au plan international, les progrès techniques des télécommunications et du traitement de l'information, de même que l'influence croissante des médias, ont profondément modifié la façon dont s'exercent le pouvoir et l'autorité politiques, tout particulièrement dans les pays riches. L'Internet et le courrier électronique donnent aux citoyens un plus grand accès à des informations que jadis les gouvernements gardaient jalousement pour eux, les réseaux électroniques ont donné aux dirigeants politiques et aux groupes de citoyens organisés de nouveaux moyens de communication, et le développement de la télévision a modifié la façon dont les élections se tiennent, de même que la façon dont les gouvernements et les hommes politiques gèrent leur image. Ces progrès technologiques ont bouleversé la nature et les rouages de la démocratie représentative et mis en lumière les violations des droits de l'homme. Ainsi, par exemple, elles ont été un facteur déterminant dans la chute des régimes totalitaires d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique ainsi que dans l'instauration d'un climat plus ouvert et plus transparent pour l'activité politique dans la plupart des pays en développement. De plus, les télécommunications et les médias modernes ont permis de faire en sorte que les informations concernant les violations des droits de l'homme, les génocides, les guerres civiles et les atrocités infligées par les dirigeants à leur peuple gagnent une large audience, suscitent l'indignation et inspirent de la sympathie pour les victimes.

23. Les pays développés, les nations en développement et les organisations internationales constatent que leurs préoccupations en matière de droits de l'homme et de bon gouvernement convergent. Depuis la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide, ces questions sont de plus en plus liées au plein exercice des libertés politiques, à l'amélioration des niveaux de vie et à la réalisation des objectifs sociaux. Il en résulte que dans de nombreuses régions du monde, les sociétés explorent différentes façons de promouvoir et de consolider la gouvernance démocratique, souvent au lendemain de conflits violents, de la chute de régimes autoritaires et de crises politiques.

24. Les processus accélérés et inégaux de la mondialisation économique, financière, sociale, environnementale, culturelle et technologique conduisent à un ordre mondial fractionné en ce début du XXI^{e} siècle. C'est un ordre qui embrasse la planète entière, et qui pourtant divise au lieu d'intégrer; un ordre qui met la plupart de ses habitants en contact les uns avec les autres, mais

qui, en même temps, crée et maintient de profonds fossés entre eux. Dans cet ordre mondial fractionné, les problèmes relatifs aux droits de l'homme et à la gouvernance qui transcendent les frontières nationales commencent à appeler une attention croissante de la part des dirigeants politiques, des milieux d'affaires et de la société civile du monde entier. La lutte contre le terrorisme, la réforme de l'architecture financière internationale, la réduction de la pollution et l'atténuation du réchauffement mondial, ainsi que les migrations massives et l'augmentation croissante du nombre de réfugiés, parmi de nombreuses autres questions, posent des problèmes et difficultés de gouvernance qui dépassent la compétence des États et exigent une coopération internationale.

25. Cela étant, les entités internationales publiques et privées, comme celles de la société civile, sont devenues de plus en plus importantes. À la fin des années 80, la gouvernance et le bon gouvernement sont devenus des préoccupations majeures pour les institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, pour l'Organisation des Nations Unies et des organisations politiques régionales telles que l'Organisation des États américains, l'Organisation de l'unité africaine et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, de même que pour des organisations non gouvernementales telles qu'Amnesty international et Human Rights Watch.

26. Les institutions financières internationales ont mis l'accent sur l'efficience dans la gestion économique, affirmant que l'esprit d'ouverture et l'exercice responsable des fonctions publiques sont déterminants pour les résultats économiques. Les organisations internationales, et singulièrement l'Organisation des Nations Unies, ont mis l'accent sur le respect des droits de l'homme, l'importance des institutions démocratiques et la prévention des conflits violents. Outre ces questions, les institutions non gouvernementales se sont concentrées sur la protection de l'environnement et des droits des minorités et des peuples autochtones.

27. Cependant, le pouvoir grandissant des organisations internationales ne signifie pas que − hormis le cas extrême des États défaillants − les pays en développement n'aient aucune option stratégique et politique propre dans la gestion de leurs affaires économiques, sociales et politiques. Les conditions fixées par les institutions financières internationales pour pouvoir bénéficier de leurs ressources sont des points de référence clefs en matière de conception et d'application des politiques économiques, mais, contrairement à ce que l'on imagine souvent, elles ne sont pas d'une rigidité absolue. Dans certaines limites, qui peuvent être plus souples qu'il n'y paraît, tout gouvernement doté d'une capacité technique, d'une bonne stratégie de négociation et d'un large appui politique dispose d'une certaine marge de manœuvre pour modifier les conditions fixées par les organisations internationales[4].

28. De même, parallèlement au large appui international concernant la promotion, le respect et la protection des droits de l'homme, les organisations internationales publiques, de la société civile et privées contribuent davantage à favoriser la gouvernance démocratique (supervision internationale d'élections, aide à la conception de systèmes électoraux), à protéger l'environnement (financement des mesures de protection, alerte aux risques majeurs), et à promouvoir l'équité sociale et culturelle (campagnes de lutte contre le sexisme, protection des peuples autochtones).

29. Ainsi, au début du XXI^{e} siècle, les droits de l'homme, la gouvernance démocratique et les pressions internationales exercées par les organisations publiques, privées et de la société civile

convergent. Elles mènent à un consensus général sur l'impossibilité de découpler les approches du développement fondées sur les droits de l'appui et de la promotion de la gouvernance démocratique.

Les approches du développement fondées sur les droits de l'homme et la lutte contre l'exclusion et la pauvreté

30. Pour déterminer les mesures à prendre pour développer une approche du développement fondée sur les droits de l'homme, il est utile de lier cette approche à la lutte contre les différents types de pauvreté et à l'élimination des diverses formes d'exclusion qui y sont associées. Cette perspective aide également à définir le rôle que peut jouer la communauté internationale dans la promotion des droits économiques, sociaux et culturels.

31. Dans la plupart des pays en développement, on peut distinguer trois types de pauvreté. La première est la *pauvreté endémique*, qui touche les personnes qui ont un niveau de vie très faible, ne peuvent satisfaire un grand nombre de leurs besoins fondamentaux, n'ont pas accès au marché du travail et aux services sociaux et ne peuvent faire entendre leur voix. Ce sont des personnes pour lesquelles la pauvreté a une dimension historique et culturelle qui remonte à des dizaines d'années, voire à des siècles, et qui restent généralement en marge de la société moderne. Le deuxième type de pauvreté est la *pauvreté chronique*, qui concerne des personnes qui vivent le plus souvent dans les zones urbaines marginalisées et dans les zones rurales un peu plus développées. Elles bénéficient d'un meilleur accès aux services sociaux, même s'ils sont généralement médiocres et ne répondent pas complètement à leurs besoins. La plupart de ces personnes appartiennent au secteur informel et ont été obligées de créer leurs propres sources de revenu, qui prennent souvent la forme d'activités familiales, menées dans des conditions qui s'apparentent à de l'auto-exploitation. Le troisième type est la *pauvreté conjoncturelle*, qui touche surtout les personnes qui, même si elles ont accès à des services sociaux satisfaisants et peuvent faire entendre leur voix, ont perdu leur emploi, ont du mal à s'intégrer dans l'économie formelle ou ne perçoivent pas un salaire suffisant, essentiellement en raison de crises économiques récurrentes.

32. Le tableau 1 résume la relation entre les types de pauvreté et les formes d'exclusion − économique, sociale et politique – qui résultent de chacun d'entre eux. Ces formes d'exclusion se traduisent par le non-respect de certains droits fondamentaux. Une approche du développement fondée sur les droits de l'homme aurait donc pour objet de réduire la pauvreté en éliminant ces trois types d'exclusion. La pauvreté endémique entraîne les trois formes d'exclusion: les personnes concernées sont marginalisées du point du vue économique, social et politique. Leurs perspectives d'emploi productif sont très restreintes et les services sociaux auxquels elles ont accès sont inexistants ou largement insuffisants; elles ne peuvent ni faire entendre leur voix ni participer effectivement en tant que citoyens à la vie politique du pays. En outre, nombre d'entre elles n'ont pas facilement et constamment accès aux moyens de transport et à d'autres moyens de communication avec le reste du pays et le monde extérieur.

33. La pauvreté chronique est directement liée à l'exclusion économique, ces personnes ayant des difficultés à s'intégrer sur le marché du travail officiel, et à l'exclusion sociale, car elles n'ont accès qu'à des services sociaux de piètre qualité et sont victimes de multiples formes de discrimination. En revanche, elle ne se traduit pas, en règle générale, par une exclusion politique. De fait, les personnes concernées participent activement aux processus électoraux, ont accès aux

médias et disposent de moyens − organisations de riverains, syndicats, groupes religieux, organisations non gouvernementales et même manifestations − pour faire entendre leurs opinions. Les hommes politiques les courtisent donc activement, en particulier au moment des élections.

34. La pauvreté conjoncturelle se caractérise principalement par l'exclusion économique et touche des personnes qui ont eu accès à l'éducation et à d'autres services sociaux, et dont la pauvreté est due à des crises économiques qui ont fait baisser leurs revenus et leur pouvoir d'achat. Elles ne ressentent pas l'impact de l'exclusion sociale et économique au même degré que les personnes relevant des deux catégories précédentes. C'est pour cette raison qu'elles sont les premières à profiter de la croissance et de la stabilité économiques ainsi que du développement des activités productives et des activités de service.

Tableau 1
Relation entre les types de pauvreté et l'exclusion

Type de pauvreté	Type d'exclusion		
	Économique	Sociale	Politique
Conjoncturelle	Élevée	Faible	Faible
Chronique	Élevée	Modérée	Faible
Endémique	Élevée	Élevée	Élevée

35. Pour lutter contre l'exclusion économique, il faudrait transformer l'appareil productif, ce qui permettrait d'améliorer l'efficacité et la compétitivité du système économique de faire reposer l'allocation des ressources sur les mécanismes du marché et la réglementation publique et de promouvoir un processus viable et durable d'accumulation. Pour ce faire, il convient que les pays adoptent, outre des politiques macroéconomiques de bon sens propres à maintenir la stabilité, une série de politiques sectorielles en harmonie avec le marché qui visent à accroître la productivité, à améliorer la compétitivité et à se positionner de manière plus favorable dans la division internationale du travail. Cela leur permettrait de générer des activités économiques et d'adopter des politiques de redistribution visant à permettre à chacun d'exercer ses droits économiques et sociaux.

36. La réduction de l'exclusion sociale passe par la démocratisation sociale, qui devrait conduire à l'élimination des inégalités les plus graves et de toutes les formes de discrimination, à l'égalité des chances pour tous, à l'accès de tous à des services sociaux de qualité et au plein respect des droits de l'homme. Cela devrait permettre l'émergence d'une société civile plus active ainsi qu'une meilleure cohésion sociale et culturelle. Pour ce faire, il faut non seulement offrir des services sociaux, mais aussi adopter des politiques propres à générer des emplois, des mesures visant à améliorer la répartition des revenus et des programmes destinés à aider les plus pauvres, ce qui ouvrirait la voie à la réalisation des droits sociaux.

37. La lutte contre l'exclusion politique passe par la légitimation des institutions de l'État et la participation des citoyens, le but étant de créer une communauté politique viable unie par la recherche de l'intérêt commun et par une même vision de l'histoire et de l'avenir et de doter les

pays d'institutions représentatives et efficaces que les habitants peuvent identifier comme les leurs. Cela suppose que les pays procèdent à des réformes politiques et administratives pour rapprocher les institutions de l'État de la population, à tous les niveaux, du pouvoir central aux autorités locales, qu'ils prennent des mesures pour veiller à la responsabilité des institutions envers les administrés et qu'ils lancent des initiatives visant à rendre l'exercice du pouvoir et de l'autorité plus ouvert, transparent et participatif. Ces initiatives contribueraient pour beaucoup à assurer la réalisation des droits civils et politiques.

38. Les trois processus visant à lutter contre l'exclusion, à faire reculer la pauvreté et à approfondir l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme sont étroitement liés, même si chacun progresse à son propre rythme, parfois renforçant les deux autres, parfois les freinant. Il arrive que la démocratisation aille plus vite que la transformation de l'appareil productif et que la légitimation se heurte à de graves obstacles. À d'autres moments, la transformation de l'appareil productif peut progresser rapidement sans que la démocratisation et la légitimation ne connaissent une avancée comparable. Enfin, la transformation de l'appareil productif peut être interrompue et la démocratisation entravée, tandis que la légitimation connaît moins de problèmes.

39. Pour réduire l'exclusion sociale au moyen de la démocratisation, il faut pouvoir compter sur une économie vigoureuse et efficace capable de croître et de générer des richesses ainsi que sur un État légitime à même de créer un contexte propice au progrès économique et de redistribuer équitablement les bénéfices de la croissance. Pour réduire l'exclusion économique au moyen de la transformation de l'appareil productif, il faut pouvoir compter sur un État légitime, capable de fournir des services publics, de mettre en œuvre des politiques adaptées et de réglementer les marchés, ainsi que sur l'appui d'une société démocratisée qui apprécie les bénéfices de la croissance. Enfin, pour lutter contre l'exclusion politique par le biais de la légitimation, il faut une économie moderne capable de croître de manière soutenue et de fournir des recettes fiscales à l'État, ainsi qu'une société plus unie dont tous les membres participent activement à la vie publique.

40. Les interactions entre ces trois processus trouvent leur expression concrète dans un pacte social qui, à son tour, constitue le fondement d'un pacte fiscal entre tous les segments de la société − dirigeants politiques, fonctionnaires, membres des organisations de la société civile et du milieu des affaires, entre autres. Ce pacte fiscal viserait à donner à l'État une base fiscale permettant aux institutions de fonctionner avec efficacité, de maintenir la stabilité économique et sociale et de garantir la sécurité et d'autres services publics, en particulier les services associés à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des droits de l'homme. Ces pactes reposeraient sur un large consensus concernant le rôle de l'État, la nécessité d'intégrer progressivement le secteur informel à l'économie formelle afin qu'il bénéficie de services publics en échange du paiement de taxes, et la reconnaissance de la contribution des pauvres, même s'ils ne paient pas d'impôts, à la création de biens collectifs, à la fourniture de services sociaux et à la création de capital humain, par le biais du bénévolat, des initiatives collectives et de la mobilisation sociale. Le pacte social et le pacte fiscal devraient garantir que les dépenses de l'État suffisent à fournir à tous les habitants des services sociaux de base de qualité satisfaisante[5].

41. Les échanges que l'on a appelé les «dialogues nationaux» pourraient grandement contribuer à créer le consensus social nécessaire pour soutenir les initiatives liées à l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme, à la réduction de la pauvreté et à l'élimination

de l'exclusion. Il s'agit de créer un consensus autour des principales orientations stratégiques à long terme aux fins du développement, orientations qui prendraient la forme d'un ensemble de «politiques d'État» plus que de «politiques gouvernementales», que les partis et forces politiques, le secteur privé et la société civile s'engageraient à respecter quels que soient les gouvernements successifs.

42. Même si les habitudes et les pratiques passées rendent difficiles la création d'un consensus dans le cadre d'un dialogue national dans de nombreux pays en développement, il est possible de surmonter les graves obstacles qui empêchent généralement de parvenir à une vision commune de l'avenir et de la réaliser, à condition que les gouvernements aient la volonté de lancer un tel processus et que les dirigeants politiques soient disposés à y participer. Les conditions seraient alors réunies pour mettre en œuvre des mesures stratégiques et viables visant à faire progresser les droits de l'homme, réduire la pauvreté et éliminer les différentes formes d'exclusion, grâce aux efforts conjugués du Gouvernement, de la société civile et du secteur privé à tous les niveaux.

Le rôle de la communauté internationale dans le cadre des approches du développement fondées sur les droits de l'homme

43. La communauté internationale a un rôle complémentaire mais important à jouer dans le processus complexe qui consiste à mettre en pratique les approches du développement fondées sur les droits de l'homme. Les considérations relatives aux droits de l'homme peuvent être intégrées aux mesures d'aide au développement de deux manières. La première consiste à veiller à ce que ces mesures tiennent explicitement compte des différentes facettes des approches du développement fondées sur les droits de l'homme, l'idée étant d'incorporer les préoccupations liées aux droits de l'homme à la conception et à l'exécution des programmes d'assistance financière et technique dans différents domaines comme l'éducation, la santé, la nutrition, la population, l'agriculture, l'industrie, l'infrastructure, la réforme des politiques macroéconomiques, la participation ou encore la gouvernance.

44. En outre, il importe de tenir compte des incidences des mesures d'aide au développement sur le contexte culturel et biophysique, afin d'éviter la déstabilisation et des conséquences négatives non souhaitées. On retiendra l'expérience acquise dans des pays vulnérables aux conflits, où des programmes d'aide au développement conçus sans tenir compte de facteurs culturels profondément ancrés ont parfois exacerbé les tensions ethniques, sociales ou politiques, provoqué des explosions de violence et conduit à des violations des droits de l'homme. En général, il est sage d'appliquer une variante ou une autre du principe de précaution («avant tout, ne pas nuire» ou «dans le doute s'abstenir») lorsque l'on prend en compte de tels facteurs contextuels. Cela étant, il ne faut pas que cela conduise à la paralysie ou à l'inaction, mais plutôt à l'adoption de jugements plus informés et explicites concernant l'effet des mesures d'aide au développement visant à promouvoir les droits de l'homme.

45. La deuxième façon d'intégrer les considérations relatives aux droits de l'homme dans les programmes d'aide au développement consiste à concevoir et à appliquer des mesures spécifiquement destinées à réduire la pauvreté et à éliminer l'exclusion. Ces mesures peuvent être liées à la transformation de l'appareil productif, à la démocratisation sociale ou à la légitimation de l'État. Elles visent à réduire l'exclusion économique, sociale et politique, essentiellement en renforçant les capacités du secteur privé, de la société civile et du secteur

public, et en favorisant l'évolution des institutions à moyen terme. Chacun de ces trois processus est examiné brièvement ci-après.

Transformation de l'appareil productif

46. Les initiatives prises dans ce domaine visent à modifier l'appareil productif de manière à permettre une croissance soutenue et la création de richesses.

a) Programmes visant à créer de nouvelles perspectives économiques et à améliorer la productivité des entreprises locales, en particulier des petites entreprises, afin de générer des excédents pouvant être utilisés pour l'investissement interne et l'amélioration de la compétitivité sur les marchés étrangers et locaux. Il peut s'agir de programmes d'aide à la gestion et d'assistance technique (contrôle de la qualité, commercialisation, réduction des déchets, rationalisation des processus, gestion technologique, services de vulgarisation), d'initiatives visant à améliorer le contexte des activités du secteur privé (promotion des investissements, politiques de la concurrence, politiques commerciales, politiques financières) et de mesures destinées à faciliter le fonctionnement des entreprises (simplification des procédures administratives, réduction de la bureaucratie). Les programmes de ce type sont assez couramment mis en œuvre par les organisations bilatérales et, dans une moindre mesure, par les institutions financières internationales et les fondations privées. On classera également dans cette catégorie les initiatives visant à promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles et, en particulier, des ressources renouvelables (diversité biologique, forêts, sols, pêcheries et aquaculture). Il s'agit d'un domaine important, qui n'a pas reçu jusqu'à présent l'attention qu'il méritait. Des travaux de recherche, des études et des programmes pilotes sont nécessaires pour en apprendre davantage sur ces ressources, ainsi que pour comprendre comment les protéger et les utiliser de manière durable;

b) Programmes visant à améliorer les résultats du secteur informel, et qui devraient cibler plus particulièrement les petites et microentreprises qui génèrent le plus d'emplois dans les pays pauvres. Il s'agit notamment d'activités de formation, de transferts globaux de technologie, de la fourniture d'informations techniques, de la simplification des mécanismes de collecte des impôts et de mesures d'amélioration de l'accès au crédit. Il faudrait lancer, à titre expérimental, des programmes susceptibles d'être reproduits qui viseraient à améliorer la qualité des emplois indépendants;

c) Programmes visant à évaluer les politiques publiques précédentes ainsi que les politiques menées par des pays se trouvant dans une situation comparable et à en tirer des enseignements. Il importe en particulier de faire le bilan des réformes économiques telles que la privatisation des services publics (énergie, télécommunications et transports), la libéralisation financière et la modification du système fiscal. Alors que le débat sur ces politiques se charge de considérations politiques, il est urgent d'évaluer sereinement et avec lucidité la manière dont sont conduites ces réformes et quel est leur impact, afin de tirer les leçons de l'expérience et d'améliorer les politiques visant à favoriser la modernisation.

Démocratisation sociale

47. Les initiatives relevant de cette catégorie ont pour objet de réduire les inégalités, de créer des opportunités pour les pauvres et de fournir des services sociaux de base. C'est un domaine

dans lequel la communauté internationale a joué un rôle important, en particulier au cours des quinze dernières années.

a) Initiatives visant à concevoir, organiser, lancer et coordonner des programmes spéciaux de réduction de la pauvreté et des programmes sociaux d'urgence, en particulier des programmes de lutte contre la pauvreté endémique. Les ressources du secteur public étant de toute évidence insuffisantes pour faire reculer la pauvreté, le secteur public, le secteur privé et la société civile ont conclu un certain nombre de partenariats (services de santé préventifs, programmes de nutrition infantile, programmes pour l'emploi des femmes) qui conjuguent fonds publics, mobilisation et bénévolat des bénéficiaires, et fourniture par le secteur privé de certains biens et services et assistance au développement. La communauté internationale peut aider à évaluer les résultats de ces partenariats et à juger de leur impact et de leur possible reproduction, et contribuer à concevoir des mesures de lutte contre la pauvreté mieux adaptées;

b) Initiatives visant à améliorer les services sociaux de base fournis par le secteur public. Seule une très petite minorité a accès aux services privés d'enseignement et de santé et la qualité des services publics est plutôt médiocre dans les pays en développement. La réforme des secteurs de la santé, de l'éducation, de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement, des transports, des télécommunications, de l'énergie et du logement pose d'énormes difficultés administratives et techniques. C'est pourquoi il est essentiel que le secteur public, le secteur privé et la société civile conjuguent leurs efforts pour parvenir à des résultats durables. Ces initiatives doivent être poursuivies pendant plusieurs décennies avant de porter leurs fruits et, au départ, les progrès seront lents. Toutefois, une fois l'inertie bureaucratique et l'opposition de certains groupes d'intérêt surmontées, les progrès devraient s'accélérer. Pour cette raison, il importe d'avoir une idée claire des résultats à obtenir à moyen et long terme, tout en prenant des mesures de portée limitée mais significative pour se rapprocher de ces résultats;

c) Initiatives destinées à lutter contre l'exclusion sociale de groupes particulièrement vulnérables, comme les enfants handicapés, les personnes âgées démunies, les communautés autochtones, les orphelins du terrorisme et de la guerre civile et les victimes de violences au sein de la famille. Ces initiatives, qui devraient être très ciblées et compléter les services publics et les programmes de réduction de la pauvreté, sont souvent appuyées par des organisations non gouvernementales nationales et internationales;

d) Initiatives visant à renforcer les organisations de la société civile, qui sont nombreuses à jouer un rôle de premier plan dans différents domaines liés à la démocratisation sociale. Cela suppose que l'on appuie les organisations de défense des droits de l'homme, les groupes communautaires et les associations locales qui se consacrent à la lutte contre la pauvreté et les organisations qui œuvrent en faveur de la transparence, de l'équité et de l'obligation redditionnelle dans les activités du secteur public.

Légitimation de l'État

48. Les initiatives relevant de cette catégorie ont pour objet de changer la manière dont l'État et les organismes gouvernementaux travaillent et répondent aux attentes des citoyens. Elles visent à rendre les institutions de l'État plus efficaces et plus représentatives et à promouvoir la participation des citoyens à la conduite des affaires publiques. La communauté internationale joue un rôle à cet égard par le biais des programmes de réforme du secteur public qui, pour

la plupart, visent essentiellement à renforcer les capacités du pouvoir central et des autorités locales.

a) Initiatives visant à préciser et renforcer le rôle de l'État dans la vie économique et sociale du pays. Dans la plupart des pays en développement, les incohérences et les contradictions des arguments avancés concernant la place de l'État au cours des trente dernières années ont semé une confusion à laquelle il importe maintenant de mettre un terme. Les débats relatifs à cette question sont perturbés par les prises de position idéologiques, les intérêts particuliers et les attentes irréalistes, ce qui montre qu'il importe de définir clairement ce que l'État peut et devrait faire dans les pays en développement au cours des décennies à venir. La communauté internationale peut contribuer à élever le débat en fournissant des informations sur la situation d'autres pays, en encourageant le partage des données d'expérience, en appuyant les travaux de recherche et les études, en offrant des bourses aux jeunes cadres intéressés par les questions relatives au secteur public et en proposant les conseils d'experts de la conduite des affaires publiques concernant la contribution de l'État au développement économique et social;

b) Initiatives visant à renforcer le rôle des partis politiques et en particulier leur rôle d'intermédiation politique. Il s'agit là d'un domaine d'intervention assez difficile pour la communauté internationale, principalement à cause du risque de s'immiscer dans les affaires politiques internes et de favoriser un groupe politique ou un autre (bien que ce soit le cas de certaines fondations liées à des partis politiques). Cela étant, il est possible de concevoir des programmes propres à renforcer le système politique dans son ensemble et à contribuer à l'amélioration de la gouvernance démocratique. Il peut s'agir de programmes de formation à l'intention des dirigeants politiques, d'une aide à la conception de systèmes électoraux susceptibles d'améliorer la stabilité politique ou de la fourniture d'informations sur l'expérience d'autres pays connaissant le même processus de désintermédiation politique;

c) Initiatives visant à modifier les motivations qui déterminent les choix des dirigeants politiques, de manière à promouvoir la réforme du secteur public. Il s'agit là encore d'une domaine d'intervention délicat pour la communauté internationale, essentiellement à cause des pertes et gains à court terme que représentent ces mesures pour les partis politiques concernés. Cela étant, si l'on prend le système politique et l'appareil d'État dans leur ensemble, on peut concevoir des initiatives spécifiques – qui devraient être conçues et appliquées dans le cadre plus large des réformes institutionnelles de fond – qui rendraient l'État plus efficace et plus représentatif. En plus de promouvoir la transparence, la responsabilité redditionnelle, l'ouverture et la participation, ces initiatives viseraient à modifier les règles du processus électoral (par exemple, pour équilibrer représentation géographique et représentation fonctionnelle), à changer le mode de nomination des candidats à des mandats politiques (par exemple en remplaçant ou en complétant les décisions des dirigeants de partis par des élections primaires internes), à modifier les mandats (pour dissocier les élections présidentielles et les élections législatives). L'idée est de créer à l'intention des acteurs politiques un système d'incitations qui les amènerait à adopter un comportement qui favoriserait les réformes institutionnelles et serait compatible avec la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté. L'expérience des autres pays est à cet égard d'une grande utilité;

d) Initiatives visant à promouvoir la décentralisation et le transfert des pouvoirs de décision aux niveaux administratifs inférieurs. Ces initiatives répondent à la demande exprimée depuis longtemps par les populations des pays en développement vivant hors des zones

métropolitaines, et qui a généralement été ignorée par les dirigeants politiques des gouvernements centraux de nombreux pays. Toutefois, la façon dont la décentralisation et les notions très proches de «déconcentration» et de «régionalisation» sont interprétées conditionne la nature et l'impact de ces initiatives. La communauté internationale devrait appuyer la décentralisation tout en soulignant les risques qu'elle présente.

Les acteurs de l'aide internationale au développement et leurs rôles respectifs

49. Nombreux sont les acteurs qui prennent part à la conception et à l'application des mesures s'inscrivant dans le cadre des approches du développement fondées sur les droits de l'homme. Au niveau national, il s'agit d'entités publiques ou privées et d'organisations de la société civile, ainsi que d'acteurs politiques qui font le lien entre ces entités et l'appareil d'État. Au niveau international, parmi les institutions publiques, on peut distinguer les organismes multilatéraux et les organismes bilatéraux. Les premiers comprennent les institutions financières internationales (banques multilatérales de développement, Fonds monétaire international, fonds spéciaux), ainsi que les institutions internationales à caractère politique et normatif (système des Nations Unies, organismes régionaux).

50. Toutefois, les principaux acteurs des approches fondées sur les droits de l'homme sont les organisations nationales. L'élimination de la pauvreté endémique relève de la responsabilité des institutions du secteur public, sous l'impulsion vigoureuse des acteurs politiques. Les organisations de la société civile jouent un rôle complémentaire et le secteur privé un rôle mineur. La réduction de la pauvreté chronique suppose des interventions conjointes de l'État et de la société civile, avec l'appui des acteurs politiques et du secteur privé – des petites entreprises en particulier – qui jouent un rôle important mais complémentaire. La lutte contre la pauvreté conjoncturelle relève avant tout de la responsabilité du secteur privé, avec l'appui des politiques et institutions publiques, la société civile ne jouant qu'un rôle limité.

51. Au niveau international, les organismes publics, la société civile et le secteur privé jouent des rôles comparables à ceux de leurs homologues nationaux dans la réduction des trois types de pauvreté, avec cependant des variations non négligeables. Contrairement au secteur privé national, les entreprises étrangères ne jouent qu'un rôle limité dans la réduction de la pauvreté conjoncturelle, alors que les institutions financières internationales influent de manière sensible sur les politiques de modernisation visant à faire reculer ce type de pauvreté. Les organismes bilatéraux, les institutions multilatérales et les organisations internationales de la société civile s'intéressent de plus en plus à la conception, à la mise en œuvre et au financement de projets de réduction de la pauvreté chronique. En revanche, les institutions financières internationales – et la communauté internationale en général − jouent un rôle très limité dans la lutte contre la pauvreté endémique.

52. Il est difficile de se hasarder à des suggestions concernant le rôle spécifique que devraient jouer les différents organismes internationaux dans le cadre de l'approche fondée sur les droits de l'homme. Leur fonctionnement repose sur des mécanismes de financement, d'assistance technique et d'échange d'informations très divers, ainsi que sur l'utilisation de leur pouvoir fédérateur pour créer un consensus au niveau des pays. Pour cette raison, il convient de souligner l'importance de l'harmonisation des politiques et de la coordination des activités et des interventions, afin de tirer parti des synergies intersectorielles potentielles qui existent entre les différentes institutions internationales, ainsi que de celles qui pourraient être créées grâce à

l'amélioration de la coordination entre ces institutions et leurs homologues nationaux dans le domaine des droits de l'homme.

53. Les organisations intergouvernementales, telles que l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales, ont avant tout une fonction normative et une fonction d'assistance technique et les ressources sur lesquelles elles peuvent compter pour mettre en œuvre des programmes de développement fondés sur les droits de l'homme sont très limitées. Ces organisations sont perçues comme étant plus neutres que les institutions financières internationales et offrent fréquemment aux pays en développement des conseils différents de ceux fournis par ces institutions. Elles peuvent diffuser des informations, encourager l'échange de données d'expérience, concevoir et lancer des projets expérimentaux, offrir une assistance technique aux décideurs, organiser la fourniture de services collectifs et utiliser leur pouvoir fédérateur pour organiser des dialogues et promouvoir la création d'un consensus sur les interventions fondées sur les droits de l'homme aux échelons national et local[6]. Dans de nombreux pays en développement, elles ont joué tous ces rôles à des époques différentes au cours des trente dernières années et il devient maintenant nécessaire de faire le bilan de leur expérience et d'évaluer leur rôle futur à la lumière d'une «stratégie de réduction de la pauvreté» en cours d'élaboration. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, qui devrait être élaboré par tous les organismes des Nations Unies sous la coordination du Programme des Nations Unies pour le développement, devrait préciser les activités et les programmes relevant de la responsabilité de chaque organisme.

54. Les institutions financières internationales, et les banques multilatérales de développement en particulier, ont trois rôles à jouer: un rôle de financement, un rôle de développement mettant l'accent sur le renforcement des capacités et un rôle d'aide au financement de biens collectifs mondiaux et régionaux. Elles peuvent accompagner leurs conseils et recommandations d'un appui financier solide et leur contribution aux approches fondées sur les droits de l'homme consiste essentiellement à financer à grande échelle des projets concernant le domaine social, l'appareil productif et les infrastructures et à appuyer les réformes administratives et les réformes d'orientation pour améliorer la fourniture de services sociaux de base, garantir la stabilité économique et promouvoir la croissance. Le Fonds monétaire international se consacre surtout au financement à court terme, bien que les conditions qu'il pose pour l'accès aux ressources dont il a le contrôle soient essentiellement liées au maintien de la stabilité économique, ce qui a souvent des conséquences importantes pour les approches fondées sur les droits de l'homme. Il faudrait renforcer la capacité des gouvernements de négocier avec les institutions financières internationales, ce qui suppose à la fois que les pays mettent en place une stratégie nationale de développement et qu'ils disposent d'une équipe de négociateurs expérimentés ayant une connaissance approfondie du fonctionnement de ces institutions.

55. Les institutions bilatérales de développement peuvent généralement compter sur des ressources qui se situent quelque part entre les dizaines et centaines de millions de dollars mis à la disposition des institutions financières internationales et les dizaines de milliers de dollars dont disposent les organisations internationales. En outre, elles définissent leurs activités en fonction des politiques étrangères et des politiques d'aide au développement des gouvernements dont elles dépendent et peuvent se montrer plus sélectives dans leur participation aux approches fondées sur les droits de l'homme. Elles sont donc plus libres d'expérimenter et d'essayer de nouvelles approches, par exemple en ce qui concerne la fourniture de soins de santé primaires ou la formation des instituteurs. Leur participation à la promotion de changements institutionnels

dans une région ou un domaine particuliers peut durer cinq ans ou plus, ce qui leur permet plus que les autres acteurs internationaux de voir les résultats de leurs interventions.

56. Les organisations internationales de la société civile jouent un rôle relativement mineur en matière d'aide au développement, même si elles ont parfois eu un impact considérable dans certains domaines. C'est le cas par exemple de l'environnement, domaine dans lequel, tout comme les fondations privées, elles ont joué un rôle de premier plan en ce qui concerne la conservation, mais aussi la protection de certaines traditions culturelles. Les mêmes remarques s'appliquent au secteur privé international: les investisseurs étrangers n'ont pas joué un rôle très important dans les approches fondées sur les droits de l'homme, sauf dans les cas où des activités menées au nom des responsabilités sociales des entreprises ont conduit au lancement de programmes de développement communautaire dans des régions proches de leur centre d'opération. Les fondations privées ont joué un rôle limité mais significatif dans quelques domaines, comme la recherche scientifique et technologique (développement des semences, sources d'énergie de remplacement, environnement) et la fourniture de certains services sociaux (planification familiale, vaccination, éducation des filles). Elles ont pour atout d'être libres d'expérimenter de nouvelles approches fondées sur les droits de l'homme et de nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, car elles ne sont pas soumises aux mêmes contraintes de résultats que les organismes bilatéraux et les organisations internationales, qui sont financés par des fonds publics.

57. Les initiatives de la communauté internationale visant à favoriser l'adoption d'approches fondées sur les droits de l'homme diffèrent selon les types de pauvreté et d'exclusion visés et selon les processus choisis, à savoir la modernisation de l'appareil productif, la démocratisation sociale et la légitimation politique de l'État. Le tableau 2 fournit quelques exemples du rôle que peuvent jouer les différents acteurs nationaux et internationaux.

Conclusions

58. On a brièvement passé en revue les concepts de base, les avantages et les inconvénients d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme, l'idée étant de lier cette approche à la gouvernance démocratique, à la lutte contre les différentes formes d'exclusion qui conduisent aux violations des droits de l'homme et aux types d'intervention à privilégier pour éliminer l'exclusion et créer des conditions propices à un développement axé sur les personnes.

59. L'idée fondamentale est que la promotion d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme passe par des progrès simultanés dans les trois domaines que sont la démocratisation sociale, qui réduit les inégalités et l'exclusion sociale, la transformation de l'appareil productif, qui contribue à instaurer une économie vigoureuse à même de faire reculer l'exclusion économique, et la légitimation de l'État, qui crée un appareil d'État représentatif et efficace permettant de supprimer l'exclusion politique.

60. Les différents acteurs de la communauté internationale, y compris les entités publiques et privées et les organisations de la société civile, ont des rôles différents à jouer dans ces trois domaines. Toutefois, c'est d'abord au niveau national qu'il convient de mettre en pratique une approche du développement fondée sur les droits de l'homme. Les élites politiques, économiques et sociales doivent donc prendre conscience de leur responsabilité dans l'instauration au profit de tous d'une société prospère, ouverte et libre.

Tableau 2: Pauvreté, exclusion et approches du développement fondées sur les droits de l'homme: exemple du rôle des acteurs nationaux et internationaux

Exclusion / Pauvreté	Économique	Sociale	Politique	Acteurs nationaux			Acteurs internationaux			
							Institutions publiques		Société civile internationale	Secteur privé
				Institutions de l'État	Société civile	Secteur privé	Institutions financières internationales	Organismes bilatéraux		
Conjoncturelle	Élevée	Faible	Aucune	Le secteur privé et les institutions de l'État sont responsables au premier chef de la croissance économique et de la réduction de l'exclusion économique.			Les institutions financières internationales jouent un rôle d'appui important. Les organismes bilatéraux peuvent faire pression pour lever les obstacles au commerce qui empêchent les exportations et entravent la croissance des pays en développement.			
Chronique	Élevée	Modérée	Faible	Le secteur privé a un rôle à jouer dans la réduction de l'exclusion économique et les institutions de l'État et les organisations de la société civile sont les principaux responsables de la lutte contre l'exclusion sociale.			Les organismes bilatéraux, les institutions financières internationales et les organisations non gouvernementales internationales peuvent contribuer à l'élimination de l'exclusion sociale.			
Endémique	Élevée	Élevée	Élevée	Le principal acteur de l'élimination de l'exclusion politique est l'État, la société civile n'ayant qu'une action limitée et le secteur privé pratiquement aucun rôle.			Les entités internationales jouent un rôle limité dans l'élimination de l'exclusion politique, à quelques exceptions près, comme les institutions financières internationales, et, en quelques occasions, les organisations internationales de la société civile, qui jouent un rôle d'appui.			
			Légitimation de l'État	• Devenir plus efficace et représentatif • Faire preuve d'ouverture, de transparence et de responsabilité • Améliorer la participation • Modifier les incitations offertes aux acteurs politiques	• Demander des comptes aux institutions gouvernementales • Mobiliser l'opinion publique en faveur de la gouvernance et des pratiques démocratiques	• Rejeter la corruption • S'acquitter de ses obligations fiscales	• Éviter d'appuyer les régimes autoritaires	• Appuyer les organisations de la société civile • Exercer des pressions sur les gouvernements afin de favoriser la démocratie	• Offrir une aide à la transition démocratique • Appuyer les programmes visant à rapprocher l'État de la population	• Dénoncer la corruption des fonctionnaires de l'État • Faire preuve de civisme
		Démocratisation sociale		• Améliorer la fourniture de services sociaux de base • Éliminer la discrimination • Lancer des programmes de lutte contre la pauvreté • Lancer des programmes spéciaux à l'intention des groupes défavorisés	• Participer activement aux programmes de lutte contre la pauvreté • Participer à la fourniture de services sociaux de base • Exiger l'équité, la neutralité et l'efficacité dans la fourniture des services sociaux	• Lancer des programmes de responsabilité sociale • Mener des activités philanthropiques	• Être sensible aux revendications sociales, qui sous-tendent les demandes visant à accroître les dépenses publiques	• Financer des programmes spéciaux de lutte contre la pauvreté • Diffuser les meilleures pratiques	• Promouvoir le respect des droits de l'homme • Dénoncer la discrimination et les violations des droits de l'homme • Participer aux programmes de réduction des inégalités et d'amélioration de l'équité	• Lancer des programmes de responsabilité sociale • Lancer des initiatives de développement communautaire
	Transformation de l'appareil productif			• Créer un contexte favorable à l'investissement et à la croissance • Fournir des services au secteur productif • Adopter des politiques visant à intégrer les activités informelles dans le secteur formel.	• Lancer des programmes de protection des consommateurs • Fournir des services aux membres d'associations commerciales et professionnelles	• Créer des richesses pour favoriser la croissance économique • Améliorer l'efficacité des activités productives • Accroître les exportations • Renoncer progressivement, pour les petites et microentreprises, à recourir au secteur informel	• Appuyer les initiatives locales en matière de production • Aider à la transformation des structures économiques	• Offrir une assistance technique et une assistance en matière de gestion au secteur privé • Lancer des programmes spéciaux pour les petites entreprises et les entreprises du secteur informel	• Fournir des informations sur les marchés d'exportation • Aider les petites entreprises à se conformer aux normes et régulations étrangères • Contribuer à la viabilité écologique	• Améliorer les compétences des fournisseurs locaux • Aider au développement des ressources humaines • Accroître les investissements dans le pays

Références

Crozier, Michel, Samuel Huntington and Joji Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press for the Trilateral Commission.

Evans, Gareth and Mohamed Sahnoun, «The responsibility to protect», Foreign Affairs, vol. 81, No. 6, 1 November 2002.

Moser, Caroline and Andy Norton with Tim Conway, Clare Ferguson, Polly Vizard (2001), *To Claim our Rights: livelihood security, human rights and sustainable development*, Overseas Development Institute, London.

Overseas Development Institute (1999), Briefing Paper, No. 3, September.

Piazze-McMahon, Ada (ed.) (2004), *Diálogo Social: Nuevos Mecanismos Deliberativos en las Democracias Latinomericanas*, Washington DC, Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Putnam, Robert, Jean-Claude Casanova and Seizaburo Sato (1995), *Revitalizing Trilateral Democracies*, Task Force Report No. 47, Washington DC, The Trilateral Commission.

Sagasti, Francisco and Gonzalo Alcalde (1999), *Development Cooperation in a Fractured Global Order: An Arduous Transition*, Ottawa, International Development Research Centre.

Sagasti, Francisco (coordinator) (2001), *Development strategies for the 21st century: the case of Peru*, Lima, PERÚ Monitor/Agenda: PERÚ.

Sagasti, Francisco, Pepi Patrón, Max Hernández and Nicolás Lynch (2001), *Democracy and good government*, Lima, PERÚ Monitor/Agenda: PERÚ.

Sagasti, Francisco and Keith Bezanson (2002), *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*, Stockholm, Ministry for Foreign Affairs of Sweden.

Sagasti, Francisco and Fernando Prada (2002), «Los Procesos de Diálogo Social en el Perú», Lima, Agenda: PERÚ; (forthcoming, in a book to be published by the Inter-American Development Bank).

Sagasti, Francisco (2004), «Hacia un cambio en favor de los pobres en el Perú: el papel de la comunidad internacional», (forthcoming, in a book to be published by the Instituto de Estudios Peruanos).

Sen, A.K. (1999), *Development as freedom.* Oxford University Press: Oxford.

Sen, A.K. (2000), «The ends and means of sustainability», Keynote address at the International Conference on Transition to Sustainability: May 2000: http://www.iisd.org/pdf/sen_paper.pdf.

Sen, A.K. (2002), *Rationality and freedom*, Cambridge, Harvard University Press.

United Nations, Human Rights in Development, web site: http://www.unhchr.ch/development/right.html.

Notes

[1] Le présent document a été établi à l'intention du Séminaire de haut niveau sur le droit au développement tenu à Genève les 9 et 10 février 2004 par M. Francisco Sagasti, Directeur d'Agenda: PERÚ, PO Box 18-1194, Lima. Il se fonde sur des travaux exécutés dans le cadre du programme d'études d'Agenda: PERÚ sur les stratégies de développement, la gouvernance démocratique et les réformes institutionnelles (voir: www.agendaperu.organismes.pe) ainsi que sur un document relatif à l'approche fondée sur les droits établi par le bureau de Lima du Department for International Development (DFID) britannique.

[2] J. Häusermann, 1998, «A Human Rights Approach to Development», *Rights and Humanity*, Londres, DFID, p. 56.

[3] Voir, par exemple, Crozier, Huntington et Watanuki (1975), et aussi une recension de ce rapport faite 20 ans plus tard par Putnam, Casanova et Sato (1995).

[4] Dans le même temps, la mondialisation financière − et la discipline imposée par les marchés internationaux aux politiques macroéconomiques − peut s'avérer plus importante pour les pays à revenu intermédiaire ayant accès aux sources mondiales de capitaux privés que les conditions fixées par les institutions financières. Ceci amène à supposer qu'une forme ou une autre de mécanisme est nécessaire pour réduire l'influence potentiellement déstabilisatrice que peuvent avoir les marchés internationaux de capitaux fébriles sur les pays en développement, laquelle risque d'être préjudiciable aux efforts qu'ils déploient pour adopter une approche du développement fondée sur les droits.

[5] Pour un compte rendu de l'expérience du dialogue public au Pérou et en Amérique latine, voir Sagasti et Prada (2002) et Piazze-McMahon (ed.) (2004).

[5] Concernant la fourniture et le financement de biens collectifs aux niveaux mondial et régional, voir Sagasti et Bezanson (2002).