



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2002/WG.18/6
18 septembre 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Groupe de travail à composition non limitée
sur le droit au développement
Genève, 7-18 octobre 2002

**Cinquième rapport de l'expert indépendant sur le droit au développement,
M. Arjun Sengupta, présenté conformément à la résolution 2002/69
de la Commission des droits de l'homme**

Cadres de la coopération pour le développement et le droit au développement

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Résumé		3
INTRODUCTION	1 - 4	4
I. LE MODÈLE OPÉRATIONNEL DU DROIT AU DÉVELOPPEMENT – LE PACTE POUR LE DÉVELOPPEMENT	5 - 14	5
A. Importance de la croissance économique pour le droit au développement	8 - 12	5
B. Éléments opérationnels	13 - 14	7
II. LE NEPAD	15 - 24	9
III. LES CADRES CDI/DSRP/BCP-PCNUAD	25 - 53	12
A. Principes et orientations.....	26 - 27	13
B. Comparaisons avec les pactes pour le développement	28 - 32	13
C. Analyse des normes fondées sur les droits dans les différents cadres	33 - 49	15
D. Financement du développement fondé sur les droits.....	50 - 53	19
Annexe: Aide publique au développement allouée par les pays membres du CAD en 2000		21

Résumé

Le mandat de l'expert indépendant sur le droit au développement a été établi par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 1998/72, en même temps que le Groupe de travail à composition non limitée sur le droit au développement. L'expert indépendant est chargé de présenter au Groupe de travail, à chacune de ses sessions, une étude sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du droit au développement qui servirait de base à une discussion circonscrite. Dans sa résolution 2002/69, la Commission a notamment prié l'expert indépendant «de procéder à une évaluation des études relatives à des pays particuliers qui sont pertinentes pour le modèle opérationnel de pacte pour le développement qu'il propose, en tenant compte de différents cadres nationaux, régionaux ou internationaux, y compris le nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique». Le présent rapport a été élaboré pour donner suite à cette résolution.

En outre, le présent rapport offre un aperçu succinct des principes régissant les cadres internationaux de coopération pour le développement, les compare au cadre dans lequel s'inscrit le droit au développement tel que défini par l'expert indépendant et montre comment certains de ces processus pourraient être élargis et modifiés en vue d'y incorporer les principes fondamentaux de l'approche fondée sur le droit au développement et son opérationnalisation par le biais du modèle de pacte pour le développement proposé. En outre, il examine la question du financement du développement fondé sur le respect des droits.

L'expert indépendant fait une analyse de l'approche du droit au développement dans différents cadres en prenant en considération ses principes, en ce qui concerne notamment la participation, l'obligation de rendre des comptes, la transparence, l'équité et le respect du principe de non-discrimination, et parvient à la conclusion que le modèle de pacte pour le développement est compatible avec tous les mécanismes et cadres de coopération pour le développement existants. Il souligne que deux conditions fondamentales sont indispensables pour permettre l'intégration de tous les efforts de développement: la réalisation des droits de l'homme doit être considérée comme un objectif central et un mécanisme de surveillance indépendant axé sur les droits doit être créé.

Introduction

1. Le cinquième rapport de l'expert indépendant sur le droit au développement¹ soumis pour examen au Groupe de travail à composition non limitée sur le droit au développement, approfondit l'examen des questions relatives aux politiques de coopération pour le développement abordées dans son quatrième rapport, où l'expert indépendant a présenté de façon détaillée le modèle opérationnel de pacte pour le développement qu'il propose en vue de réaliser le droit au développement. La Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 2002/69 (par. 21), a prié l'expert indépendant sur le droit au développement «de procéder à une évaluation des études relatives à des pays particuliers qui sont pertinentes pour le modèle opérationnel de pacte pour le développement qu'il propose, en tenant compte de différents cadres nationaux, régionaux ou internationaux, y compris le nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique». Le présent rapport a été élaboré pour donner suite à cette résolution.
2. Dans son quatrième rapport, l'expert indépendant, en présentant sa proposition de modèle opérationnel de pacte pour le développement, a évoqué des cadres internationaux de coopération pour le développement tels que les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), le Cadre de développement intégré (CDI), le Bilan commun de pays (BCP) et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PCNUAD). Le présent rapport donne un aperçu succinct des principes qui sous-tendent chacun de ces cadres de développement ainsi que des objectifs, des résultats et des contraintes qui s'y rapportent et de leurs modalités de fonctionnement. Il tente d'établir des comparaisons entre les DSRP, le Cadre de coopération des pays, le Bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement d'une part, et le cadre du droit au développement formulé dans l'instrument opérationnel de l'expert indépendant: le «pacte pour le développement», d'autre part. À la lumière de cet examen, il essaie de montrer comment l'on pourrait élargir et modifier le processus DSRP/CDI pour y incorporer les principes fondamentaux de l'approche fondée sur le respect des droits.
3. Le rapport porte notamment sur l'initiative relativement récente des pays africains, le nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) que la Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 2002/69, a soutenu et accueilli avec satisfaction «en tant que cadre de développement et exemple pratique à étudier en vue de promouvoir une approche du développement fondée sur le respect des droits (par. 20)». En effet, cette initiative reflète fidèlement l'esprit des principes du droit au développement et favorise l'application des pactes pour le développement. Le rapport analyse le NEPAD dans le cadre des pactes pour le développement et suggère des mesures qui permettraient de lui donner une place centrale dans l'approche du développement fondée sur le respect des droits.
4. Le rapport présente tout d'abord un bref aperçu de l'approche du développement fondée sur le respect des droits et du modèle de pacte pour le développement, puis, dans l'optique de cette approche, une analyse des éléments fondamentaux du NEPAD. Enfin, il examine les principes communs aux DSRP, au CDI, au Bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et au modèle de pacte pour le développement ainsi que leurs différences, et suggère des moyens de les concilier dans le cadre du droit au développement.

I. LE MODÈLE OPÉRATIONNEL DU DROIT AU DÉVELOPPEMENT – LE PACTE POUR LE DÉVELOPPEMENT

5. L'expert indépendant, dans ses précédents rapports a examiné le contenu du droit au développement d'une manière très détaillée². Il y a défini le droit au développement comme un processus particulier de développement dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales peuvent être pleinement réalisés. Cette définition s'inspire du texte de la Déclaration sur le droit au développement (1986) qui définit le développement comme un processus global qui vise à améliorer le bien-être des individus et qui en décrit les caractéristiques. Dans ce processus, tous les droits de l'homme et les libertés fondamentales peuvent être pleinement réalisés comme un ensemble intégré, tous les droits étant liés et interdépendants. Il s'agit d'un processus qui s'inscrit dans la durée et non d'un événement accompli. Tous les éléments dont l'amélioration constitue le développement sont interdépendants ponctuellement et dans la durée et sont réalisés progressivement. Les résultats du développement, à savoir l'amélioration de la réalisation de différents droits et de la manière dont ils sont réalisés, constituent le processus de développement. Les résultats sont obtenus progressivement à mesure que les limitations de ressources entravant leur réalisation diminuent graduellement grâce à la croissance économique, d'une manière compatible avec les normes relatives aux droits de l'homme.

6. Le droit au développement est un droit composite à un processus de développement; il ne se limite pas à un droit «général» ou à l'addition d'un ensemble de droits. Le caractère intégré de ces droits implique que si l'un d'eux est violé, c'est l'ensemble composite du droit au développement dans son ensemble qui est atteint. C'est pourquoi, l'expert indépendant le décrit comme étant un «vecteur» des droits de l'homme, composé de divers éléments qui représentent les différents droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les droits civils et politiques. La réalisation du droit au développement exige d'améliorer ce vecteur d'une manière qui permette d'améliorer certains de ces droits ou au moins l'un d'eux, sans en violer aucun autre.

7. La réalisation de tous ces droits interdépendants est tributaire de l'existence des biens et des services qui correspondent à l'exercice de chacun d'eux et de l'accès à ces biens et services. L'existence de ces biens et services et la possibilité d'y accéder sont fonction des ressources d'un pays, par exemple de son produit intérieur brut (PIB). L'accès à l'un quelconque de ces biens et services ne peut être étendu indéfiniment sans diminuer l'accès à un autre si les ressources du pays n'augmentent pas. De même, l'accès à des biens et services donnés dépend des politiques publiques, notamment des dépenses publiques qui ne peuvent augmenter indéfiniment sans entraîner une augmentation des recettes publiques, laquelle exige que le PIB augmente. Un processus de développement dans lequel tous les droits seraient réalisés ensemble suppose par conséquent une croissance du PIB qui diminuerait les limitations de ressources du pays concerné³.

A. Importance de la croissance économique pour le droit au développement

8. On n'est pas toujours pleinement conscient de l'importance que revêt l'inclusion de la croissance économique fondée sur le respect des droits, assurée avec équité et justice, (l'élément g* décrit dans la note 3) dans les éléments constitutifs du droit au développement, à savoir le droit de bénéficier d'un processus particulier de développement. Tous les autres droits constituant des éléments du vecteur dont l'amélioration est considérée comme un signe

de développement ont été également considérés comme des droits de l'homme dans les différents instruments internationaux. La croissance économique fondée sur le respect des droits étant un élément constitutif du processus de développement qui joue un rôle crucial dans la réalisation progressive des droits de l'homme, il est logique et naturel de la considérer comme un élément du vecteur du droit au développement.

9. 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 période et dans une mesure limitées, sans qu'il y ait croissance économique. En effet, l'absence de croissance économique ne peut pas excuser le fait de ne pas mettre en œuvre des politiques permettant de réaliser ces droits en tirant le meilleur parti des ressources disponibles. Toutefois, il faut être conscient que tous les droits, y compris les droits civils et politiques, exigent l'utilisation des ressources, l'augmentation de l'offre de biens et services correspondants et, éventuellement, des dépenses publiques. Par conséquent, si l'on veut que l'ensemble ou la plupart de ces droits doivent être réalisés pleinement, conjointement et durablement, des mesures doivent être prises pour diminuer les limitations de ressources en assurant la croissance économique. À elle seule, une politique de redistribution ne peut être efficace pendant longtemps sans réduire la disponibilité et, par conséquent, la réalisation de certains droits et, ce faisant, porter atteinte à la réalisation du droit composite au développement. S'il n'est pas tenu compte explicitement de la croissance économique, le droit au développement serait réduit à la réalisation éventuelle de certains droits seulement et, de plus, individuellement et séparément.

10. Pour que la croissance économique soit considérée comme un élément des aspirations représentant le droit au développement, elle doit au moins faciliter la réalisation de tous les autres droits. Tous les indicateurs du développement social doivent s'améliorer parallèlement à l'augmentation des biens et services correspondants, conformément aux normes relatives aux droits de l'homme. En d'autres termes, les politiques visant à stimuler la croissance économique doivent être compatibles avec les normes relatives aux droits de l'homme afin de ne pas annuler l'effet des mesures visant à assurer la réalisation de tous les autres droits. Elles doivent être équitables, non discriminatoires et participatives, c'est-à-dire respecter les règles générales d'équité. En étant appliquées dans le respect de l'obligation de rendre des comptes et la transparence, elles seraient conformes aux principes d'équité et de justice.

11. Cette définition de la croissance économique dans le cadre de la réalisation de tous les droits de l'homme procède de son rôle de facteur déterminant du droit au développement. Cependant, une croissance économique fondée sur le respect des droits, menée avec équité et justice, joue également un rôle essentiel en tant qu'élément constitutif du droit au développement et de tous les autres droits, qui sont des choses souhaitables en soi en tant qu'idéaux qu'une société doit atteindre. C'est précisément pour cette raison que les pays en développement ont toujours défendu la cause du droit au développement. Dès le début, ils ont réclamé un ordre et un système social internationaux qui leur permettraient de sortir du bourbier du sous-développement, de la pauvreté et du dénuement généralisé pour accéder à un niveau supérieur de revenu et de vie qui permettrait à leurs populations de vivre dans la dignité et, à eux-mêmes, d'être traités par les autres pays comme des partenaires égaux et avec équité.

12. L'aspiration compréhensible et légitime des pays en développement à la croissance économique a été parfois comprise à tort comme la recherche exclusive de droits économiques, sociaux et culturels au détriment des droits civils et politiques. De même, la pression de certains

pays qui les invitent à ne reconnaître comme légitimes que les réclamations concernant les droits civils et politiques a été ressentie péniblement par la plupart des pays en développement comme le rejet de leur aspiration à la croissance économique dans un ordre international équitable. La formulation du droit au développement présentée par l'expert indépendant pourrait aider à concilier ces préoccupations contradictoires. Les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels peuvent être considérés comme pleinement intégrés dans l'aspiration à une croissance économique fondée sur le respect des droits s'ils sont conçus comme étant des éléments constitutifs du droit au développement. Aucun de ces éléments ne devrait être autorisé à se détériorer et les politiques des entités nationales et internationales soumises à des obligations devraient avoir pour but d'optimiser la réalisation d'au moins certains de ces droits, sinon tous, selon le contexte et les conditions existant dans un pays, ainsi que les préférences de sa population⁴.

B. Éléments opérationnels

13. Le cadre des droits de l'homme est sous-tendu par des principes tirés du cadre normatif des droits de l'homme et de l'approche fondée sur le développement humain. Comme cela est expliqué dans le *Rapport sur le développement humain, 2000*, l'approche fondée sur les droits de l'homme met l'accent sur les plaintes formulées par des individus quant à la conduite de l'État, des entités soumises à des obligations et d'autres agents afin de faire respecter leurs droits et libertés, tandis que le développement humain s'intéresse aux résultats de différents types de mesures sociales. Un grand nombre d'instruments mis en jeu dans cette approche (du développement humain) mesurent les résultats des mesures sociales d'une manière qui ne tient pas compte des moyens par lesquels ils ont été obtenus. Dans l'approche fondée sur les droits de l'homme, les résultats et la manière dont ils sont obtenus sont considérés comme des droits assortis d'obligations spécifiques incombant aux États et à la communauté internationale en tant qu'entités soumises à l'obligation de rendre des comptes et à une surveillance appropriée. Les États seraient tenus d'adopter des politiques et d'appliquer les droits pertinents; les membres de la communauté internationale auraient l'obligation de coopérer mutuellement et avec les États concernés afin de permettre la mise en œuvre de cette politique.

14. Un trait saillant de l'approche fondée sur le droit au développement est qu'elle met l'accent sur un programme opérationnel comportant des mesures nationales et de coopération internationale s'inscrivant dans un modèle opérationnel pour la réalisation des droits de l'homme. Le modèle de pacte pour le développement lié au droit au développement comprend quatre éléments opérationnels essentiels:

a) *Programme de développement fondé sur les droits* – Prescrire une approche et une politique de développement fondée sur les droits implique un processus qui soit équitable, non discriminatoire, participatif, responsable et transparent. L'équité (ou la diminution des disparités) est un thème primordial du droit au développement et, en ce qui concerne la croissance des ressources (notamment le PIB, la technologie et les institutions), elle est un élément central de l'approche des pactes pour le développement. La non-discrimination et l'égalité sont des principes jumeaux. Il ne devrait exister aucune discrimination aux motifs du sexe, de la race, de la langue, de l'appartenance politique ou de la situation socioéconomique dans la conception et la mise en œuvre de politiques et de pratiques, ni aucune discrimination entre agents, parties prenantes et bénéficiaires. La participation exige que toutes les décisions fassent pleinement appel à la participation des bénéficiaires qui doivent avoir accès totalement au processus

décisionnel et la maîtrise du programme de développement. Les droits et les obligations doivent être étayés par un système de contrôle des responsabilités en vertu desquelles les entités soumises à des obligations telles que les États et les organisations intergouvernementales doivent respecter, protéger et faire respecter les droits de l'homme. Cela exige que soient créés des mécanismes juridictionnels et de surveillance appropriés par le biais d'un processus formel et judiciaire ou d'un autre processus indépendant (et légitime). La transparence exige que l'on rende publics l'ensemble des relations et liens existants entre les différentes mesures et les différents acteurs, mesure indispensable pour établir un système de contrôle du respect des responsabilités;

b) *Objectifs concernant la réduction de la pauvreté et les indicateurs sociaux* – Comme il a été indiqué dans le quatrième rapport de l'expert indépendant, la conception et la mise en œuvre d'un programme de développement fondé sur les droits exigent l'identification d'indicateurs et de points de repère appropriés pour contrôler la réalisation de chacun des droits et en mécanisme d'évaluation de l'interaction de ces indicateurs;

c) *Pactes pour le développement* – Un pacte pour le développement est un mécanisme qui a pour but de s'assurer que toutes les parties prenantes reconnaissent «la réciprocité des obligations», de telle manière que l'obligation des pays en développement de mettre en œuvre des programmes fondés sur les droits ait pour contrepartie une obligation réciproque de la communauté internationale de coopérer avec eux pour permettre la mise en œuvre de ces programmes. Le but des pactes pour le développement est d'assurer aux pays en développement que la réalisation des programmes axés sur le droit au développement ne sera pas perturbée faute de ressources s'ils s'acquittent de leurs obligations. Le processus menant à l'institution d'un pacte pour le développement comporte plusieurs étapes:

- i) Concentrer l'attention sur la réalisation de quelques droits tels que ceux qui correspondent aux objectifs de développement ou d'élimination de la pauvreté énoncés dans la Déclaration du Millénaire, conformément aux normes relatives aux droits de l'homme;
- ii) Concevoir un programme de développement national et demander à bénéficier d'un pacte pour le développement;
- iii) Élaborer le programme en consultation avec la société civile, adopter des lois d'incorporation dans le droit interne et créer une commission nationale des droits de l'homme;
- iv) Définir les obligations des autorités nationales et de la communauté internationale;
- v) Créer un organe de concertation pour les membres de la communauté internationale dans le pays bénéficiaire;
- vi) Organiser un groupe d'appui pour le pays en développement concerné, composé de parties prenantes qui, entre autres, étudierait et passerait en revue les programmes de développement, examinerait les obligations prévues et déciderait du partage des charges entre les membres de la communauté internationale en vue de la réalisation de leurs obligations respectives en vertu du pacte;

- vii) Évaluer et mettre en œuvre des mesures appropriées aux niveaux bilatéral et multilatéral (allègement de la dette, commerce, investissements, etc.);
- viii) Créer un mécanisme financier dénommé Fonds de financement des pactes pour le développement, qui recevrait des contributions sous la forme d'«engagements exigibles» de tous les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE);
- ix) Déterminer les besoins de financement résiduels de tel ou tel pacte pour le développement après la mise en œuvre de toutes les autres mesures de coopération pour le développement et la prise en compte des contributions possibles des donateurs multilatéraux et bilatéraux qui s'intéressent particulièrement au pays concerné;
- x) Créer avec l'aide du groupe d'appui un mécanisme qui serait chargé d'invoquer les «engagements exigibles» des membres du CAD à l'égard du Fonds de financement des pactes pour le développement, conformément à des principes convenus de répartition des charges;

d) *Mécanismes de surveillance* – Un mécanisme de surveillance de la réalisation du droit au développement serait chargé d'évaluer la manière dont les différents droits sont mis en œuvre séparément et ensemble. Les pactes pour le développement constituent un projet de mécanisme international (indépendant des organes créés en vertu des instruments internationaux) qui a pour but de faciliter la mise en œuvre du droit au développement ainsi que le financement de mesures spécifiques.

II. LE NEPAD

15. Le nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) lancé en juillet 2001 lors du Sommet de l'Organisation de l'Unité africaine (devenue depuis l'Union africaine), à Lusaka, est décrit par ses architectes comme «une vision et un programme d'action pour le redéveloppement du Continent africain» et un «programme de développement intégré qui traite des priorités sociales, économiques et politiques importantes de façon cohérente et équilibrée⁵». Cette initiative table explicitement sur l'intégration d'une croissance économique (de 7 % par an) et d'activités de promotion de la démocratie, des droits de l'homme et d'élimination de la pauvreté dans le développement social global en s'engageant à atteindre les objectifs convenus en matière de développement international dès 2015. Le programme d'action du NEPAD s'articule sur trois thèmes généraux. Le premier concerne la création de conditions favorables à un développement durable notamment la paix, la sécurité, la démocratie et l'amélioration de la gouvernance politique, la gouvernance économique et d'entreprise et le renforcement de la coopération économique sous-régionale et régionale. Le deuxième concerne les priorités des programmes axés sur la réduction des lacunes infrastructurelles dans les domaines de l'énergie, de l'eau et de l'assainissement, des transports et des techniques d'information et de communication; le développement des ressources humaines par l'extension des services d'éducation et de santé; le développement agricole et rural et l'utilisation durable de l'environnement. Le troisième concerne la mobilisation des ressources. Il met surtout en jeu des mécanismes créés par les pays concernés pour leur permettre de suivre l'évolution de leurs propres efforts et de se soumettre à l'examen de leurs pairs et à l'investigation des institutions financières internationales.

16. Conformément aux arrangements institutionnels prévus, le NEPAD jouera un rôle de catalyseur dans la mise en œuvre du programme d'action assurée par les institutions désignées à cette fin. Ces dernières devront «intégrer l'esprit et les programmes du NEPAD dans leurs stratégies de développement et leurs plans d'investissement⁶». Au niveau national, les gouvernements auront surtout pour tâche de sensibiliser et de mobiliser la société civile en faveur des idées et programmes du NEPAD. Au niveau sous-régional, les comités économiques régionaux organiseront les activités des parties prenantes sous-régionales concernant la planification, le développement et la mise en œuvre. L'Union africaine s'acquitte de cette fonction au niveau continental en chargeant des comités spéciaux d'impulser le processus du NEPAD. En outre, le Comité des chefs d'État et de mise en œuvre du NEPAD, composé de 15 chefs d'État, devra identifier des questions stratégiques à l'échelle du continent, créer le mécanisme chargé d'examiner les progrès obtenus dans la réalisation des objectifs et des normes ainsi que dans la mise en œuvre de décisions antérieures.

17. Selon les principaux documents d'orientation du NEPAD, les pays concernés s'engagent à travailler avec la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque africaine de développement (BAD) et les institutions des Nations Unies pour accélérer la mise en œuvre et l'adoption du Cadre global de développement, de la Stratégie pour la réduction de la pauvreté et des initiatives apparentées⁷. La mise en œuvre intégrale et le développement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés sont considérés comme indispensables à la réalisation d'objectifs macroéconomiques tels que l'amélioration du cadre d'investissement. Les pays concernés par le NEPAD appellent de leurs vœux une initiative améliorée en faveur des pays pauvres très endettés qui comprendrait des dispositions en faveur des pays à revenu intermédiaire participant au processus d'allègement de la dette du Club de Paris, et une évolution vers la suppression totale de la dette. Ils affirment que l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés permet que de nombreux pays participants continuent de subir des niveaux d'endettement insupportables et que les pays qui ne sont pas concernés par cette initiative devraient bénéficier eux aussi d'un allègement de dette qui libérerait des ressources pour la lutte contre la pauvreté. Le NEPAD n'a donc pas pour but de remplacer les initiatives existantes relatives au développement ou de les concurrencer.

Le NEPAD et le modèle de pacte pour le développement

18. Le modèle du NEPAD est parfaitement compatible avec celui du pacte pour le développement. Son cadre de politique de développement est très semblable à l'approche définie dans le pacte pour le développement car il est dirigé par les pays, complet, axé sur les partenariats et les résultats. Toutefois, des mécanismes doivent être créés pour veiller à ce que la conception et la mise en œuvre des programmes soient conformes à l'approche fondée sur les droits, en respectant les principes d'équité, de non-discrimination, de participation, de responsabilité et de transparence qui doivent être contrôlés efficacement. Ils doivent également mobiliser les organisations de la société civile (OSC). Deux préoccupations principales doivent être soulignées à cet égard:

a) *Participation* – Le rapport de situation du NEPAD reconnaît que le secteur privé et la société civile n'ont pas à ce jour été incités suffisamment à appuyer le processus par un engagement plus important. Les organisations de la société civile se sont plaintes de ce que le NEPAD a été élaboré et examiné sans apport ni consultation des groupes qui seront les plus affectés par son application. Dans le modèle de pacte pour le développement, le concept de

participation va au-delà des consultations. Les bénéficiaires doivent être associés à la conception, à la mise en œuvre et à la surveillance des programmes. Le NEPAD doit être disposé à élaborer les méthodes qui permettraient de garantir cette participation;

b) *Adaptation de l'approche axée sur les marchés aux préoccupations relatives aux droits de l'homme, à l'équité et à la justice* – En suivant une approche du développement axée sur les marchés, qui permettrait d'améliorer l'efficacité globale de leur économie, les autorités des pays concernés par le NEPAD devraient être en mesure de l'ajuster en tenant compte de l'approche fondée sur le respect des droits, en ce qui concerne notamment l'équité et la justice. Il doit être capable, et ce visiblement aux yeux des populations et de la société civile, de modifier et de surveiller les programmes de façon adéquate afin d'éviter les erreurs qui ont entaché les politiques d'ajustement structurel précédentes.

19. Le modèle de pacte pour le développement repose sur la conviction qu'il est possible d'appliquer une méthode de développement axée sur les marchés, une approche fondée sur la libéralisation et la déréglementation visant à encourager les initiatives privées et une politique relative au droit au développement qui favorise non seulement une croissance économique forte obtenue avec équité, mais qui permette d'atteindre des objectifs de développement social en tant que droits de l'homme. Exécutés de cette manière, les programmes du NEPAD pourraient devenir des tentatives de réaliser le droit au développement dont même les organisations internationales telles que la Banque mondiale et le FMI pourraient s'inspirer.

20. *Évaluation intra-africaine* – La similitude opérationnelle la plus importante est la mise en place du «Mécanisme d'évaluation intra-africaine» qui a pour but d'encourager l'adoption de politiques et de pratiques favorisant la stabilité politique et le développement durable. Le processus envisagé qui comportera des évaluations périodiques des progrès obtenus grâce aux politiques et pratiques des États participants ressemble au mécanisme prévu dans le modèle de pacte pour le développement pour évaluer le respect des «obligations mutuelles» des pays en développement et de la communauté internationale. La différence principale est que le mécanisme d'évaluation intra-africaine ne s'applique pas à des acteurs externes tels que les donateurs et les institutions financières internationales qui influencent le processus de développement tandis que les pactes pour le développement ont principalement pour but de veiller à ce que les pays donateurs et les pays en développement soient réciproquement responsables. Pour y remédier, une méthode doit être mise au point afin d'incorporer dans le mécanisme d'évaluation intra-africaine une obligation de rendre des comptes incombant aux partenaires internationaux.

21. *Financement* – De même que le Fonds d'affectation spéciale proposé pour les pactes pour les développements qui nécessite une augmentation d'environ 50 milliards de dollars des États-Unis de l'aide publique au développement (APD) des pays de l'OCDE, le NEPAD nécessite que les pays développés augmentent cette aide en versant chaque année 64 milliards de dollars pour établir deux fonds d'affectation spéciale séparés, l'un pour financer des activités de maintien de la paix et de prévention des conflits et l'autre pour contribuer au renforcement des moyens et à la mise en œuvre du programme. Pour créer de tels mécanismes de financement, le modèle de financement de la mise en œuvre des pactes pour le développement par le biais des «contributions exigibles» des partenaires internationaux pourrait être utile, notamment pour déterminer le partage des charges entre les membres de la communauté internationale.

22. *Démocratie et bonne gouvernance* – Contrairement à des plans régionaux et continentaux précédents de développement de l'Afrique, le NEPAD met fortement l'accent sur la démocratie et la bonne gouvernance, conformément à l'approche des pactes pour le développement. La «Déclaration sur la démocratie et la gouvernance politique, économique et d'entreprise» exprime l'attachement des États membres du NEPAD à la démocratie et à la bonne gouvernance ainsi qu'à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Elle préconise la création d'organisations de la société civile dynamiques et le renforcement des institutions de défense des droits de l'homme aux niveaux national, sous-régional et régional, et affirme l'attachement des États membres à la Charte africaine, à la Commission africaine et à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples considérés comme des instruments importants pour assurer la promotion, la protection et le respect des droits de l'homme et garantir la liberté d'expression responsable, notamment la liberté de la presse. Chacune de ces mesures est formulée explicitement dans l'approche des pactes pour le développement.

23. Lors de l'examen du NEPAD, en 2002, l'organisation «Droits et démocratie» a exprimé les préoccupations d'un grand nombre d'organisations de la société civile et de sympathisants en affirmant: «une approche du développement en Afrique fondée sur le respect des droits de l'homme suppose non seulement une gestion financière prudente, des investissements étrangers et un accès élargi aux marchés mais aussi une réorientation des objectifs de développement vers la satisfaction des obligations des États relatives aux droits de l'homme dans le cadre d'un processus transparent, soumis à l'obligation de rendre des comptes et non discriminatoire⁸». Elle a affirmé en outre que le NEPAD ne s'intéressait pas concrètement à la question des moyens à utiliser pour mettre en œuvre une approche du développement fondée sur les droits et à celle de savoir comment les gouvernements seront surveillés et tenus pour responsables en vertu des instruments internationaux.

24. En définitive, les pactes pour le développement et le NEPAD partagent le même principe fondamental: l'élimination de la pauvreté et le développement durable. Toutefois, à la différence de l'approche régissant les pactes, le NEPAD n'affirme pas encore explicitement le caractère central (ou primordial) des droits de l'homme mais aborde les questions relatives aux droits de l'homme (par rapport à la paix, la sécurité, la démocratie et la gouvernance politique) comme des activités de caractère général. Les principes et les objectifs des droits de l'homme ne sont pas suffisamment incorporés ou intégrés dans le plan global d'action stratégique. Dans l'approche fondée sur le droit au développement, les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sont intégrés dans la croissance économique fondée sur les droits comme dans un vecteur d'éléments interdépendants et non comme des objectifs séparés ou distincts.

III. LES CADRES CDI/DSRP/BCP-PCNUAD

25. En 1999, le Président de la Banque mondiale a proposé d'appliquer le Cadre de développement intégré (CDI) pour répondre à la nécessité d'établir un équilibre entre une politique et une croissance macroéconomique saines d'une part, et la recherche d'une réduction effective de la pauvreté et l'amélioration des capacités institutionnelles de développement, d'autre part. Cette proposition avait pour but d'encourager le passage de stratégies d'aide au développement dirigées par les donateurs à des stratégies dirigées par les pays. En outre, le CDI suppose la volonté de développer les partenariats, la transparence, le contrôle des responsabilités, ainsi que la participation et la conduite actives des gouvernements. Parallèlement, la Banque mondiale et le FMI ont adopté des stratégies participatives de réduction de la pauvreté dirigées

par les pays pour décider de l'octroi de leurs prêts à conditions préférentielles. En s'appuyant sur les principes du CDI, l'approche de la stratégie de réduction de la pauvreté a amené à élaborer les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Un DSRP est un accord tripartite entre le FMI, la Banque mondiale et le gouvernement participant concerné, qui devrait être le cadre principal du débat sur les politiques dans tous les pays recevant des prêts à des taux préférentiels de ces deux institutions financières internationales. Un DSRP (ou un DSRP intérimaire) est aujourd'hui exigé pour bénéficier des programmes de réduction de la pauvreté de la Banque mondiale et du FMI, y compris de mesures d'allègement de la dette en vertu de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Le Bilan commun de pays (BCP) et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PCNUAD) ont été lancés en 1997. L'objectif global est d'accroître l'impact des efforts de développement de l'Organisation des Nations Unies en favorisant une intégration plus poussée des activités des organismes des Nations Unies travaillant dans les pays bénéficiaires et des efforts au développement de ces derniers. Le BCP est surtout un instrument de collecte d'informations provenant de différentes sources, y compris de la société civile. Il ne nécessite pas l'accord des gouvernements et est par conséquent libre de faire des observations sur diverses questions, notamment les droits de l'homme et la gouvernance. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est un processus étroitement ciblé qui a pour but de définir des mesures appropriées pour répondre aux priorités formulées dans le Bilan commun de pays.

A. Principes et orientations

26. Les DSRP sont sous-tendus par cinq principes de base: ils sont a) dirigés par les pays, fondés sur une large participation de la société civile et du secteur privé, b) orientés vers des objectifs précis et axés sur des résultats bénéfiques aux pauvres, c) globaux car tenant compte des nombreuses dimensions de la pauvreté, d) orientés vers les partenariats avec la participation concertée de partenaires bilatéraux, multilatéraux et non gouvernementaux et, e) ils ont une perspective à long terme en matière de réduction de la pauvreté.

27. La perspective à long terme a pour but d'intégrer les aspects globaux, sociaux, structurels et institutionnels axés sur le développement durable. Pour que les pays soient vraiment autonomes, le gouvernement concerné doit élaborer des approches participatives reposant sur une large base, créer des capacités institutionnelles et un cadre pour l'action à partir duquel toutes les principales parties prenantes puissent participer ensemble à l'action pour le développement⁹. L'autonomie des pays exige également la décentralisation des processus décisionnels et des évaluations des impacts sociaux, une coordination effective de l'action des partenaires internationaux et l'organisation de réunions de groupe consultatif. Un partenariat stratégique exige que le gouvernement concerné s'engage à tous les niveaux avec la société civile, le secteur privé, les donateurs, les organismes internationaux et d'autres acteurs du développement. Cela devrait permettre d'aligner les activités des donateurs sur la stratégie nationale et d'harmoniser les procédures et les pratiques de tous les partenaires du développement.

B. Comparaisons avec les pactes pour le développement

28. Les modèles DSRP, CDI, BCP-PCNUAD connaissent les mêmes problèmes théoriques que le modèle fondé sur le droit au développement, en ce qui concerne les stratégies efficaces de réduction de la pauvreté dirigées par les pays et bénéficiant de la participation de la société

civile. Tous sont compatibles avec l'idée que les mesures de développement devraient être participatives, responsables, transparentes, équitables et non discriminatoires. Chacun des cadres de développement recherche une façon intégrée de répondre aux besoins fondamentaux, d'accroître les capacités et de réformer les institutions. Quoiqu'ils s'intéressent à différents degrés à la croissance et à des politiques macroéconomiques saines, chacun recherche un meilleur équilibre entre la croissance économique, la gouvernance et le développement social. Les modèles utilisés pour les DSRP et le droit au développement traduisent un intérêt explicite pour la croissance des ressources (PIB, technologies et institutions) comme à un moyen de réduire la pauvreté, en ce qui concerne les DSRP, et d'assurer la réalisation des droits fondamentaux, en ce qui concerne les pactes pour le développement. Ces deux modèles impliqueraient l'adoption de mesures de stabilisation macroéconomiques pour parvenir à une croissance durable, même si l'approche fondée sur le droit au développement exige que la croissance soit compatible avec les normes relatives aux droits de l'homme, l'équité et la justice sociale.

29. La coopération des parties prenantes (aux niveaux tant national qu'international) constitue également un principe commun à tous les cadres de développement susmentionnés. Les pactes pour le développement reposent sur un modèle de coopération internationale facilité par un accord de développement. Les DSRP sont eux aussi axés en principe sur des partenariats et associent des acteurs bilatéraux, multilatéraux et non gouvernementaux à leur élaboration et à leur mise en œuvre.

30. En outre, l'autonomie des pays est considérée dans chaque cadre comme indispensable à l'application de pratiques viables et efficaces. Tandis que les pactes pour le développement fondés sur le droit au développement encouragent l'élaboration de plans de développement qui soient élaborés complètement par le pays en développement qui cherche à conclure un pacte pour le développement, les DSRP doivent être en principe élaborés localement et répondre aux besoins, conditions et objectifs spécifiques du pays participant. Chaque cadre exprime la volonté de renforcer la capacité des pays à élaborer, mettre en œuvre et gérer leurs stratégies et plans nationaux de réduction de la pauvreté grâce à l'assistance technique et au renforcement des institutions.

31. En outre, chaque cadre tente d'identifier des indicateurs et d'autres moyens de mesurer les progrès accomplis et fixe des périodes cibles et des objectifs spécifiques tout en tenant compte que la réalisation de leurs objectifs est forcément progressive et de la difficulté d'atteindre tous les objectifs simultanément.

32. La différence fondamentale entre les pactes fondés sur le respect du droit au développement et les autres cadres de développement est le caractère central reconnu aux droits de l'homme dans les pactes: ils exigent que tous les objectifs et que les différents indicateurs du développement social ou de la croissance économique soient considérés comme des droits de l'homme et soient réalisés d'une manière qui respecte les normes relatives aux droits en question. Le processus de développement auquel chacun a droit en tant que droit de l'homme comporterait des obligations dont les États et la communauté internationale devraient assurer le respect à l'aide de mesures de surveillance du respect des obligations et d'application.

C. Analyse des normes fondées sur les droits dans les différents cadres

33. La mise en œuvre des DSRP, du CDI et du BCP-PCNUAD s'est heurtée à de nombreuses difficultés. Certaines sont dues à la situation particulière de certains pays (par exemple à cause d'un conflit), d'autres sont inhérentes à la structure et au processus imposé dans le cadre du développement, à leur conception et à la formulation de leurs politiques, à des calendriers et pratiques bureaucratiques restrictifs. La plupart de ces difficultés peuvent être traitées efficacement dans le cadre de la proposition de pacte pour le développement grâce à des mesures explicites fondées sur les droits et à des obligations réciproques applicables à toutes les entités soumises à des obligations.

34. De tous les cadres, celui des DSRP a été le plus débattu, car il a été examiné publiquement, critiqué et discuté par la société civile quant à son processus et ses résultats. Pour cette raison, il est utile de souligner les préoccupations les plus fréquentes suscitées par les DSRP – dont certaines sont aussi formulées au sujet du BCP-PCNUAD – à la lumière des principes qui permettront de les comparer avec les pactes pour le développement, à savoir jusqu'à quel point ils sont conformes aux principes de participation, de responsabilité, de transparence, d'équité et de non-discrimination énoncés dans les normes relatives aux droits de l'homme.

1. Participation

35. Le processus de participation des DSRP a été particulièrement problématique. Des critiques ont été émises au sujet du degré de participation, d'accessibilité, d'informativité et de transparence qu'autorise ce processus à l'égard des politiques et des pratiques gouvernementales. Il est indiqué dans les rapports établis en 2002 par la Banque mondiale et le FMI, que les donateurs se sont dit préoccupés par le manque de participation de groupes spécifiques au processus préparatoire¹⁰. Parmi ceux qui ne participaient pas pleinement au processus des DSRP se trouvent les organisations de la société civile, en particulier celles qui ne sont pas en bons termes avec les gouvernements, les représentants des collectivités locales, du secteur privé, des syndicats, des groupes de femmes et des représentants directs des pauvres.

36. Selon un rapport de l'organisation World Vision, des études de cas ont démontré l'existence d'un profond dilemme: soit établir des DSRP qui seraient des versions modifiées de plans existants, soit mettre l'accent sur un processus participatif. Les organisations de la société civile se plaignent fréquemment de ce que les gouvernements les invitent à assister à des réunions où elles n'ont qu'à approuver un plan formulé à l'avance. Les discussions se limitent souvent à un nombre réduit de problèmes concernant les programmes de réduction de la pauvreté et évitent tout débat sur les réformes structurelles et les politiques macroéconomiques. Certains donateurs sont en outre préoccupés par le manque de clarté concernant leur rôle et insatisfaits de n'être pas associés à l'élaboration des DSRP intérimaires et aux entretiens entre le Gouvernement et la Banque mondiale au cours de missions. Certains donateurs ont affirmé que le rôle prédominant des services conjoints de la Banque et du Fonds avait détourné l'attention des évaluations effectuées par d'autres acteurs et que le processus des DSRP était dominé par la Banque et le Fonds.

37. Il est dit dans un rapport de l'organisation Christian Aid¹¹ (2001) que les pauvres étaient généralement exclus des consultations organisées au sujet des grandes réformes macroéconomiques. Les ONG ont signalé incessamment l'existence de deux processus

parallèles: l'un pour l'examen des «questions sociales» et l'autre qui porte sur les «questions globales». Peu de possibilités sont accordées aux organisations nationales de la société civile de discuter de l'ensemble des politiques d'ajustement qui continuent d'occuper une place prédominante dans les DSRP des pays et le mécanisme pour la réduction de la pauvreté et la croissance. Dans certains cas, il semblerait que les représentants du FMI aient affirmé que les recommandations issues du dialogue avec les organisations de la société civile (OSC) ne porteraient que sur l'octroi de fonds au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et ne concerneraient pas les objectifs et politiques macroéconomiques, ce qui constitue un obstacle à une maîtrise réellement nationale des plans de développement. En outre, les groupes communautaires tels que les organisations rurales, les groupes locaux de la société civile et les femmes ont été également exclus de l'élaboration des DSRP. Ces derniers sont restés largement silencieux sur la question d'efforts spécifiques en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.

2. L'obligation de rendre des comptes

38. Le caractère central de l'obligation de rendre des comptes en matière de réduction de la pauvreté et de stratégies de développement est reconnu dans les DSRP, le CDI et le BCP-PCNUAD. Les questions fondamentales relatives à l'obligation de rendre des comptes dans ces cadres sont l'accès des pauvres et de leurs organisations à des mécanismes transparents et efficaces leur permettant d'obtenir un examen approprié de leurs plaintes concernant différentes entités soumises à des obligations ainsi que des mesures exécutoires. En 2001, le BCP concernant 46 pays a révélé une grande lenteur des progrès concernant l'obligation de rendre des comptes. Moins de la moitié des pays disposaient de systèmes d'information permettant de développer la coordination et un quart d'entre eux seulement avaient créé des systèmes de suivi des résultats des activités de développement.

39. Les examens de l'état d'avancement des DSRP (2002) ont suscité des préoccupations au sujet des conflits potentiels entre le principe de l'autonomie des pays et l'obligation pour les donateurs de rendre des comptes sur l'utilisation effective de leurs ressources. Un document sur cette question évoque des «divergences de vues concernant les politiques appropriées et les capacités de mise en œuvre» dues au fait que les donateurs doivent concilier leur souhait de respecter l'autonomie des pays tout en soutenant des politiques et des programmes qui contribuent à des résultats compatibles avec leur mandat. Les gouvernements se sont souvent plaints de la propension des donateurs à tenter d'inclure dans les actions à mener leurs propres objectifs ou domaines prioritaires ainsi qu'une vaste gamme de questions disparates (par exemple, le sida, la gouvernance, le développement rural, la corruption).

40. L'obligation de rendre des comptes devrait en principe comporter des mesures visant à remédier aux manquements de ceux qui sont soumis à cette obligation. Toutefois, ces cadres n'ont pas toujours prévu des conditions ou des mesures correctives assorties d'obligations spécifiques pour le pays ou les donateurs. La plupart des pays qui ont entrepris des DSRP manquent sérieusement de ressources. Ils manquent également de moyens pour mettre en œuvre les processus de participation à grande échelle qui sont indispensables au succès des DSRP. De nombreux pays n'ont pas reçu une aide financière et technique suffisante des institutions financières internationales et des pays membres de l'OCDE pour conduire un processus participatif efficace ou mettre en œuvre pleinement les programmes concernés. Le financement insuffisant du programme en faveur des pays pauvres très endettés (PTTE), auquel les DSRP

sont liés, a sensiblement aggravé le problème. Il conviendrait d'élargir et d'augmenter l'aide accordée au titre de l'allègement de la dette et d'accroître les aides budgétaires, notamment en augmentant la part de l'aide bilatérale consacrée aux mesures de soutien budgétaire plutôt que l'assistance liée aux projets. Faute d'un engagement ferme des donateurs et d'un mécanisme d'application appropriée, il serait impossible de garantir la réalisation d'aucun de ces programmes.

41. Les mécanismes de contrôle du respect des responsabilités et d'application des entités soumises à des obligations sont insuffisants tant au niveau des pays qu'en ce qui concerne les obligations de la communauté internationale. Le contrôle du respect des responsabilités au niveau des pays se heurte à des limitations liées à l'autonomie des pays et à des pratiques de surveillance insuffisantes. Au niveau international, même si les institutions financières internationales n'ont pas apporté aux pays une aide financière et technique suffisante pour permettre l'application des programmes, il n'existe guère d'instances officielles capables de remédier à cette situation.

3. La transparence

42. La transparence et l'obligation de rendre des comptes sont étroitement liées. Dans toutes les transactions, l'obligation de rendre des comptes suppose un certain degré de transparence qui est nécessaire à un processus de participation effective. La transparence dans la conception et la mise en œuvre des programmes est indispensable à l'exécution d'un programme de développement. Un mécanisme juridictionnel et de surveillance approprié ayant pour but de faire respecter l'obligation de rendre des comptes doit être également fondé sur la transparence. Le rapport de 2001 sur l'état de la mise en œuvre du CDI dans les pays à revenu faible et moyen a indiqué qu'un très petit nombre de pays avaient publié des renseignements sur l'état d'avancement des programmes ou avaient l'intention de le faire. Dans l'ensemble, les gouvernements et leurs partenaires extérieurs gardent une prudente réserve au sujet des échanges d'informations. En outre, quoique les consultations aient entraîné une exigence accrue de transparence, peu de pays ont rendu les informations relatives au développement accessibles de manière transparente à toutes les parties prenantes.

43. Des critiques ont été également émises au sujet du niveau de transparence des donateurs, en particulier les institutions financières internationales telles que la Banque mondiale et le FMI. À propos des DSRP, il est dit dans le rapport de l'organisation Christian Aid qu'«en dépit de leur attachement à la “bonne gouvernance” au niveau national et de leur influence internationale sur la vie de milliards de personnes, les structures et la culture des institutions financières internationales sont scandaleusement antidémocratiques». Cet état de fait se reflète dans leur système de vote (les pays du G7 détiennent 57 % des votes) et leur manque de transparence (leurs documents les plus importants restent confidentiels et inaccessibles au public).

4. L'équité

44. L'équité et la non-discrimination sont généralement liées et considérées comme les éléments les plus fondamentaux du droit international relatif aux droits de l'homme. L'inégalité et la discrimination prennent de nombreuses formes telles que des inégalités de statut et de droits ainsi que des politiques ignorant certains groupes de personnes. Les instruments relatifs aux droits de l'homme concernent généralement l'égalité sur le plan du droit et en matière de droits,

l'approche fondée sur le droit au développement tente de répondre à la nécessité d'assurer l'égalité quant à la qualité ou à la quantité d'avantages découlant de la jouissance des droits. Il s'ensuit que les politiques et les mesures doivent être fondées sur un cadre de développement qui réduise les disparités de revenu ou qui ne leur permette pas d'augmenter.

45. Dans un processus fondé sur les droits, les préoccupations d'équité et de justice sociale doivent enrichir les politiques de développement, en particulier les politiques et programmes macroéconomiques d'ajustement structurel. Les politiques macroéconomiques liées aux DSRP perdurent avec leurs prescriptions habituelles de mesures (telles que le recouvrement des coûts, les privatisations et la libéralisation du commerce). Elles peuvent être utiles pour promouvoir l'efficacité et préparer le terrain en vue d'une participation accrue du secteur privé de nature à stimuler la croissance. Cependant, ces politiques ne doivent pas mettre en péril la capacité d'un pays de répondre aux besoins et droits fondamentaux de sa population. Dans de nombreux cas, les éléments fondamentaux des ensembles de mesures macroéconomiques énoncés dans les DSRP sont des politiques traditionnelles d'ajustement comportant peu d'innovations de fond. Des examens de la Banque mondiale et du Fonds ont indiqué que certains pays (en particulier en Amérique latine) soulignaient qu'il convenait de s'attacher davantage à rechercher d'autres moyens d'encourager les investissements privés et la croissance du secteur privé que la suppression des barrières et des restrictions et la promotion des privatisations.

46. L'expert indépendant de la Commission des droits de l'homme sur les effets des politiques d'ajustement structurel affirme: «Ce que les architectes de l'Initiative PPTE ne semblent pas vouloir comprendre c'est que les programmes d'ajustement structurel (PAS) mis en œuvre pendant deux décennies n'ont pas permis aux pays de sortir de la crise en exportant et que l'incapacité de ces pays a assuré le service de leur dette et l'érosion sociale en découlant ont été à l'origine du lancement de l'Initiative PPTA. L'aggravation de la malnutrition, le recul des taux de scolarisation et la montée du chômage ont été imputés aux politiques d'ajustement structurel, mais ces mêmes institutions continuent à prescrire la même thérapie et à en faire une condition pour bénéficier d'un allègement de la dette, niant l'évidence – à savoir que les programmes d'ajustement structurel ont sans conteste accentué la pauvreté¹².

47. L'application des DSRP dans les pays a montré que même ceux dans lesquels le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté a diminué, les inégalités de revenus ont en fait augmenté. En outre, d'autres indicateurs de la pauvreté dans ces pays n'ont que très faiblement diminué. Les résultats font ressortir à quel point il est difficile d'établir un équilibre entre croissance économique et équité. Même si chacun des pays a connu une certaine croissance ou quelques améliorations d'ordre social, les disparités ont persisté ou se sont aggravées. On a donc abouti à des résultats «mitigés» plutôt qu'à des progrès au sens de la conception du développement fondé sur le droit au développement. Les mesures de développement devraient viser à réduire les disparités ou, tout au moins, à les empêcher de s'accroître.

5. La non-discrimination

48. La question de la non-discrimination, comme les préoccupations relatives aux droits de l'homme en général, n'a pas été prise sérieusement en considération dans les DSRP. Les évaluations des services de la Banque mondiale et du Fonds, les examens officiels et les rapports des organisations de la société civile ont montré que de nombreux DSRP ne s'intéressaient pas concrètement à la situation des femmes et d'autres groupes vulnérables marginalisés ou à celle

des autochtones. En outre, ils ne mettaient pas suffisamment l'accent sur la nécessité de prendre des mesures au niveau national pour assurer la sécurité des enfants, telles que des filets de protection, en particulier pendant les périodes de transition économique et/ou d'augmentation rapides des inégalités de revenu.

49. La lacune la plus évidente est que des liens concrets n'ont pas été établis entre les cadres de développement et les normes relatives aux droits de l'homme. En particulier, l'idée que les objectifs de développement doivent être considérés comme des droits pouvant être réclamés légitimement par les individus n'est guère acceptée par les bailleurs de fonds tels que le FMI et la Banque mondiale. Les droits de l'homme sont certes évoqués avec prudence dans certains documents officiels et l'approche du développement fondée sur le respect des droits de l'homme n'est pas considérée comme un principe central. Un rapport publié en 2001 par l'ONU, contenant une évaluation des DSRP dans l'optique des droits de l'homme, a révélé qu'aucun des DSRP intérimaires ne tentait de prendre en considération les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ou dans les conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Les droits de l'homme ne sont pas non plus évoqués quant à la forme et au fond, dans les débats portant sur la gouvernance et les réformes judiciaires et juridiques, ce qui indique que les États ne sont pas invités à s'acquitter de leur obligation de se préoccuper des droits de l'homme dans leur système juridique interne¹³.

D. Financement du développement fondé sur les droits

50. Même si toutes les modifications qui ont été proposées afin de mettre les DSRP (et le CDI) en conformité avec les normes du développement fondées sur les droits (indiquées dans le modèle de pacte pour le développement) étaient apportées, les fonds disponibles ne permettraient pas d'assurer la mise en œuvre du droit au développement à l'échelle mondiale ni même de répondre aux besoins financiers du NEPAD. En outre, pour compléter les mesures gouvernementales visant à attirer des flux commerciaux et des investissements privés, des efforts substantiels doivent être faits afin d'obtenir des ressources de la communauté des donateurs. Le cadre des pactes pour le développement pourrait être un modèle très utile à cet égard. Il suppose la création d'un fonds de financement des pactes pour le développement fondé sur des «contributions exigibles» – à savoir des engagements de principe des donateurs – qui pourraient être décaissées à l'issue d'une évaluation de chaque cas par un groupe d'appui. Ce fonds pourrait offrir une méthode systématique coordonnée d'obtenir des ressources pour le développement, qui compléterait les fonds alloués par la Banque mondiale et le Fonds au titre des DSRP, et pour l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Un DSRP modifié dans l'optique des droits de l'homme ne serait pas en principe incompatible avec l'approche de la Banque mondiale et du Fonds ou avec les buts des conseils exécutifs de ces organisations s'ils paraissent capables d'inciter les donateurs à accroître leur aide financière. Par exemple, il est évident que les concepteurs du NEPAD pensent que ses programmes peuvent s'appuyer sur les DSRP; d'autres programmes le peuvent aussi.

51. Dans son quatrième rapport, l'expert indépendant a offert à titre d'exemple un modèle de partage des charges relatif à l'aide publique au développement. Une version modifiée de cet exemple, fondée sur des données publiées par l'OCDE en 2000, figure dans le tableau annexé au présent document. Elle repose sur trois hypothèses: a) les pays membres du CAD souhaitent réellement aider les pays intéressés à mettre en œuvre un programme de développement fondé

sur les droits; b) même si le ratio APD/PIB d'un pays est très inférieur à l'objectif de 0,7 %, il pourrait au moins essayer de maintenir l'aide qu'il accordera pendant les années à venir à son meilleur niveau au cours des trois dernières années; c) le pays en question est disposé à prendre des engagements supplémentaires sous forme de «contributions exigibles» à l'égard d'un fonds de financement en faveur du droit au développement dont s'occuperait le CAD ou tout autre organisme. Ces fonds pourraient être utilisés par les pays qui mettent en œuvre des programmes de développement fondés sur le respect des droits tels que le NEPAD ou d'autres plans élaborés par les pays concernés. Des groupes d'appui créés pour ces pays surveilleraient leur comportement et feraient des recommandations concernant l'utilisation de ce fonds. Les «contributions exigibles» des membres pourraient être ensuite invoquées selon un principe convenu de partage des charges.

52. Il ressort du tableau que le montant total de l'APD allouée par le CAD en 2000 n'a atteint que 54 milliards de dollars, mais que ce montant aurait été d'environ 59 milliards de dollars si les contributions de chaque pays avaient été aussi élevées qu'au cours des trois années précédentes. Cependant, si elles avaient atteint 0,7 % du PIB de ces pays, le montant total de l'APD aurait dépassé 169 milliards de dollars. Il aurait donc été possible d'accroître les contributions au fond proposé de 110 milliards de dollars si l'objectif de 0,7 % avait été universellement accepté. Ce montant serait moindre si cet objectif était abaissé mais il existerait encore d'importantes possibilités d'obtenir des fonds étant donné que le montant des décaissements réels, fondés sur l'activation de capitaux «exigibles» serait beaucoup moins élevé si le programme fondé sur les droits de l'homme était mis en œuvre avec succès. Cette méthode pourrait permettre de répondre aisément aux besoins du NEPAD. Elle pourrait permettre également de répondre aux besoins de plusieurs autres pays en complétant les DSRP et d'autres programmes internationaux.

53. En conclusion, le modèle de pacte pour le développement est compatible avec tous les mécanismes et cadres existants de coopération pour le développement. Cependant, de telles mesures d'intégration supposent deux conditions fondamentales et indispensables. Premièrement, la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales définis dans le modèle de pacte pour le développement doit constituer l'objectif central de tous les efforts. Deuxièmement, un mécanisme indépendant fondé sur les droits doit surveiller le comportement de tous les pays, le respect des obligations des pays en développement de mettre en œuvre les programmes fondés sur le droit au développement et des obligations de la communauté internationale de coopérer avec les pays en développement effectivement et pleinement.

Annexe

Aide publique au développement allouée par les pays membres du CAD en 2000

Pays membres du CAD*	APD, en % du RNB (PNB)	Montant de l'APD (en millions de dollars É.-U.)	Montant de l'APD à 0,7 % du RNB (PNB) (hypothèse)	Niveau maximal de l'APD pendant les trois dernières années	Montant de l'APD en 2000 au niveau maximal (en millions de dollars É.-U.) (hypothèse)	Différence entre l'APD à 0,7 % et le montant maximal (en millions de dollars É.-U.)
Allemagne	0,27	5 030	13 040,74	0,27	5 030,00	8 010,74
Australie	0,27	987	2 558,89	0,27	987,00	1 571,89
Autriche	0,23	423	1 287,39	0,26	478,17	809,22
Belgique	0,36	820	1 594,44	0,36	820,00	774,44
Canada	0,25	1 744	4 883,20	0,30	2 092,80	2 790,40
Danemark	1,06	1 664	1 664,00	1,06	1 664,00	0,00
Espagne	0,22	1 195	3 802,27	0,24	1 303,64	2 498,64
États-Unis	0,10	9 955	69 685,00	0,10	9 955,00	59 730,00
Finlande	0,31	371	837,74	0,33	394,94	442,81
France	0,32	4 105	8 979,69	0,40	5 131,25	3 848,44
Grèce	0,20	226	791,00	0,20	226,00	565,00
Irlande	0,30	235	548,33	0,31	242,83	305,50
Italie	0,13	1 376	7 409,23	0,20	2 116,92	5 292,31
Japon	0,28	13 508	33 770,0	0,34	16 402,57	17 367,43
Luxembourg	0,71	127	127,00	0,71	127,00	0,00
Pays Bas	0,84	3 135	3 135,00	0,84	3 135,00	0,00
Norvège	0,80	1 264	1 264,00	0,91	1 437,80	-173,80
Nouvelle-Zélande	0,25	113	316,40	0,27	122,04	194,36
Portugal	0,26	271	729,62	0,26	271,00	458,62
Royaume-Uni	0,32	4 501	9 845,94	0,32	4 501,00	5 344,94
Suède	0,80	1 799	1 799,00	0,8	1 799,00	0,00
Suisse	0,34	890	1 832,35	0,35	916,18	916,18
Total	0,22	53 739	169 901,24		59 154,14	110 747,10

Sources: OCDE, Rapport annuel sur la coopération pour le développement, 2001, www.oecd.org et quatrième rapport de l'expert indépendant sur le droit au développement (E/CN.4/2002/WG.18/2).

Notes: 1) Les membres du CAD ont adopté progressivement un nouveau système de comptabilité nationale dans lequel le PNB a été remplacé par le revenu national brut (RNB). Ce concept s'est élargi par suite de l'inclusion de nouveaux domaines d'activité économique et de l'amélioration des méthodes de collecte. Le nouveau système de comptabilité nationale parrainé par l'OCDE et d'autres grandes organisations internationales élargit la portée du PNB. Étant donné que le RNB est généralement plus élevé que le PNB, les ratios APD/RNB sont légèrement plus bas que les ratios APD/PNB indiqués précédemment.

2) Les pays indiqués en italique sont ceux dont l'APD dépasse 0,7 % du RNB (PNB). Le ratio le plus élevé a été utilisé pour calculer le montant de l'APD de ces pays si elle avait représenté 0,7 % de leur RNB (PNB).

Notes

¹ L'auteur rend hommage avec gratitude au travail fait par son assistante de recherche, Diana Aubourg, au FXB Center for Health and Human Rights, à la Harvard School of Public Health, qui a été extrêmement utile pour l'établissement du présent rapport.

² Rapport initial: E/CN.4/1999/WG.18/2; deuxième rapport: A/55/306; troisième rapport: E/CN.4/2001/WG.18/2; quatrième rapport: E/CN.4/2002/WG.18/2.

³ La logique de ce processus peut être décrite comme suit. Le niveau de bien-être existant dans un pays où le niveau du développement fondé sur le respect des droits (R_D) peut être représenté par l'équation: $R_D = (R_1, R_2 \dots R_n)$ ou comme un vecteur représentant le niveau de réalisation des différents droits «n» représentant les droits de l'homme reconnus dans les instruments internationaux. Chaque R_i est un indicateur de la réalisation d'un droit i , qui dépend de l'existence d'un bien ou service i correspondant à ce droit et à l'accès à ce bien et service ou à la manière dont les individus peuvent y accéder. L'existence de ces biens et la possibilité d'y accéder dépendent des ressources ou du PIB qui déterminent l'offre de biens, et des politiques publiques, qui déterminent l'utilisation des ressources. Les R_i , qui sont interdépendants, peuvent être représentés par l'équation: $R_i = f(R_j, \text{PIB}, \text{politiques})$, $j = 1, 2 \dots n; i \neq j$.

Le droit au développement est une amélioration de ce niveau de bien-être dans la durée et peut être représenté par un vecteur $dR_D = (dR_1, dR_2 \dots dR_n, g^*)$, dans laquelle g^* représente la croissance du PIB fondée sur le respect des droits ou une croissance équitable, participative, et respectueuse d'autres normes relatives aux droits de l'homme. Les politiques qui déterminent l'accès aux biens et services et l'offre de biens et services correspondant à ces droits ainsi qu'une augmentation du PIB fondée sur le respect des droits représentant les obligations dont les entités concernées doivent s'acquitter pour assurer l'exercice de ces droits.

La condition indispensable à l'amélioration du droit au développement $dR_D > 0$ est exprimée en termes d'amélioration du vecteur, de telle manière qu'il y ait au moins un droit i pour lequel $dR_i > 0$ et qu'aucun autre droit ne soit négatif, ou $dR_j \geq 0$, ce qui signifie que la réalisation de certains droits ou d'au moins un seul doit avoir été améliorée et qu'aucun droit civil, politique, économique, social ou culturel n'est violé.

⁴ Dans son quatrième rapport (par. 16), l'expert indépendant a comparé le droit au développement en tant que droit à un processus de développement à ce que Amartya Sen a défini comme étant un «métadroit». (Voir Amartya Sen «The right not to be hungry, Alston et Tomasevski, dir. pub., *The Right to Food*, SIM, Pays-Bas, 1984.) Un métadroit à une chose x peut être défini comme le droit à ce que des politiques $p(x)$ soient menées sérieusement pour assurer la réalisation du droit x . Même si le droit x n'était pas réalisé ou était irréalisable dans l'immédiat, le métadroit à x , $p(x)$ peut être pleinement légitime si toutes les obligations associées à $p(x)$ peuvent être clairement définies. Les résultats du processus de développement et le processus qui conduit à ces résultats constituent des droits de l'homme. Mais le processus de développement exige un programme d'action et que les droits soient réalisés par étapes et au fil du temps de façon cohérente et continue, avec des chances importantes de parvenir aux résultats voulus. En conséquence, le droit à un processus de développement peut être considéré comme un métadroit.

Il a été cependant signalé à l'expert indépendant que dans le cadre du droit relatif aux droits de l'homme, les politiques sont liées à des «obligations», et, étant donné que les «droits» et les «obligations» sont les deux côtés de la même pièce, l'existence d'un «droit» impliquerait que les entités concernées auraient l'«obligation» d'adopter des politiques qui conduiraient à la réalisation du droit en question. Ainsi, celui qui peut réclamer un droit peut aussi exiger que l'État ou toute autre entité concernée s'acquitte de ses obligations. Il peut être néanmoins avantageux d'exiger que ces obligations soient respectées en tant que métadroits si les politiques correspondantes peuvent être définies avec précision en termes de responsabilités, ce qui les rendrait par conséquent réalisables, tandis que les droits correspondants pourraient demeurer des droits abstraits ou «de référence».

Il vaut probablement beaucoup mieux décrire le droit au développement comme le droit à un processus de développement, un «droit fondamental» au sens où l'entend Henry Shue (voir Henry Shue, *Basic Rights*, Princeton, 1980). Un droit fondamental est un droit dont la jouissance est indispensable à la jouissance de tous les autres droits. Il n'est pas forcément supérieur ou préférable aux autres droits mais, si la question est d'affirmer que les personnes devraient être en mesure de «jouir» d'autres droits ou de les «exercer», «les droits fondamentaux doivent être établis fermement avant de prétendre à d'autres droits». En outre, «lorsqu'un droit est réellement fondamental, toute tentative de le sacrifier à la jouissance d'un autre droit serait strictement contre-productif et quasiment suicidaire» (Shue, p. 19 et 20). Le droit à un processus de développement, ainsi compris, peut être décrit effectivement comme un droit fondamental lié à tous les autres droits, qu'ils soient civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels. Si un droit fondamental n'est pas réalisé, aucun des autres droits ne peut être exercé effectivement ni durablement.

⁵ NEPAD in brief, www.nepad.org.

⁶ NEPAD – Progress report and initial action plan, www.nepad.org, par. 63.

⁷ NEPAD – Policy document, www.nepad.org, par. 116.

⁸ Rights and Democracy, «Human Rights and Democratic Development in Africa – Policy Considerations for Africa's Development in the New Millennium», document élaboré en vue du Sommet du G-8, tenu le 21 mai 2002.

⁹ Il convient de noter que les organisations de la société civile ont souvent critiqué la portée de ce processus en faisant valoir que la société civile était largement exclue de la planification macroéconomique.

¹⁰ Banque mondiale et FMI, «Réexamen du dispositif des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté: principaux constats, 15 mars 2002», élaborés par les services de la Banque mondiale et du FMI.

¹¹ Christian Aid, exposé de politique générale, *Ignoring the Experts: Poor People's Exclusion from Poverty Reduction Strategies*, octobre 2001, www.christian-aid.org.uk.

¹² «L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE): évaluation des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CLSP) dans l'optique des droits de l'homme (rapport présenté par M. Fantu Cheru, expert indépendant sur les effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, E/CN.4/2001/56), 18 janvier 2001, par. 27.

¹³ Ibid., par. 23.
