



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2003/17
16 juin 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Sous-Commission de la promotion et de
la protection des droits de l'homme
Cinquante-cinquième session
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

**Application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme
dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté**

Document de travail préliminaire présenté par M. José Bengoa,
coordonnateur du groupe spécial d'experts, en application de
la résolution 2002/13 de la Sous-Commission*

Résumé analytique

Le présent rapport a été établi en application de la résolution 2002/13 de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, qui a prié un groupe spécial d'experts, coordonné par José Bengoa, de présenter un document de travail sur la nécessité de mettre au point des principes directeurs sur l'application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté. Le document en question doit être présenté en trois phases, à savoir sous la forme d'un rapport préliminaire (cinquante-cinquième session), d'un rapport sur l'état d'avancement des travaux (cinquante-sixième session) et d'un rapport final (cinquante-septième session). Le présent document – en l'occurrence le document de travail préliminaire – apporte des éclaircissements sur le lien essentiel qui existe entre les droits de l'homme et la pauvreté, notamment sous sa forme extrême. Il propose également à l'examen de la Sous-Commission les principes fondamentaux d'un cadre conceptuel pour l'élaboration de principes directeurs sur l'application des normes et des critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté.

* L'annexe est distribuée uniquement dans la langue de l'original.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. Introduction	1 – 2	3
II. Vers un cadre conceptuel pour l'élaboration de principes directeurs sur l'application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté	3 – 34	3
A. Problèmes et solutions possibles	3 – 19	3
B. Cadre conceptuel proposé pour l'élaboration de principes directeurs sur l'application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté	20 – 34	6
III. Création d'un environnement propice à la lutte contre la pauvreté: aide et coopération	35 – 39	10
IV. Recommandations	40 – 41	11

Annexe

Principes fondamentaux d'un cadre conceptuel pour l'élaboration de principes directeurs sur l'application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté	1 – 60	13
--	--------	----

I. Introduction

1. Depuis 1998, la Commission des droits de l'homme étudie la nécessité de mettre au point un nouveau texte sur les «droits de l'homme et l'extrême pauvreté». De 1998 à 2001, la Commission a procédé à des consultations avec l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et l'extrême pauvreté et avec un groupe d'experts sur la nécessité d'élaborer un projet de déclaration sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté. Leur réaction a été positive. Dans sa résolution 2001/31, la Commission a prié la Sous-Commission «de s'interroger sur la nécessité de mettre au point ... des principes directeurs sur l'application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté, et de lui faire rapport». À la demande de la Sous-Commission (résolution 2001/8), quatre experts de zones géographiques différentes, Sérgio Paulo Pinheiro, Yozo Yokota, El Hadji Guissé et José Bengoa, ont établi ensemble un document de travail sur le sujet. Dans sa résolution 2002/13, la Sous-Commission a en outre prié M^{me} Julia-Antoanella Motoc, M. Asbjørn Eide, M. Yokota, M. Guissé et M. Bengoa, ce dernier en qualité de coordonnateur, d'établir ensemble, sans incidences financières, un document de travail en trois phases: un rapport préliminaire (cinquante-cinquième session), un rapport sur l'état d'avancement des travaux (cinquante-sixième session) et un rapport final (cinquante-septième session).

2. L'auteur du présent document de travail préliminaire est le coordonnateur du groupe spécial d'experts. Il y propose un cadre conceptuel pour l'élaboration d'un texte international sur les droits de l'homme et la pauvreté, notamment sous sa forme extrême, qui pourrait être utile pour les prochaines phases de l'élaboration du document de travail.

II. Vers un cadre conceptuel pour l'élaboration de principes directeurs sur l'application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté

A. Problèmes et solutions possibles

3. Avant de proposer un cadre conceptuel pour l'élaboration de principes directeurs, il convient de se pencher sur un certain nombre de questions concernant la nature, la portée et la conception des principes directeurs.

1. Nature du texte

4. Alors qu'initialement la Commission avait demandé aux membres de la Sous-Commission de s'interroger sur la nécessité de mettre au point une «déclaration» sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, le groupe spécial d'experts est aujourd'hui prié d'étudier la nécessité de mettre au point «des principes directeurs sur l'application de normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté». Ce nouveau mandat permet de répondre aux demandes de divers acteurs du développement, qui souhaitent qu'on les éclaire sur la marche à suivre pour lutter concrètement contre la pauvreté en se fondant sur les droits de l'homme, et de passer à la mise en œuvre des normes et critères relatifs aux droits de l'homme.

5. Les principes directeurs devraient être mis à la disposition des décideurs pour les aider à intégrer les droits de l'homme dans leurs politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté tant au niveau national qu'international.

2. Thème central du texte: extrême pauvreté ou pauvreté?

6. L'ajout de l'adjectif «extrême» établit incontestablement une gradation des niveaux de pauvreté. Dans le premier rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, le Secrétaire général déclarait ce qui suit: «L'Assemblée générale a utilisé différents termes pour désigner les différentes formes de pauvreté. Dans la résolution 53/198 du 15 décembre 1998, intitulée “Activités au titre de la première Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (1997-2006)”, elle a fixé deux objectifs spécifiques: éliminer la pauvreté absolue et faire reculer sensiblement la pauvreté en général dans le monde. Le fait d'établir une différence entre pauvreté en général et extrême pauvreté eu égard aux objectifs réalisables ne signifie pas pour autant qu'il existe deux formes différentes de pauvreté. Le degré diffère, mais les causes et les conséquences étant les mêmes, les mesures à prendre sont donc du même ordre.» (A/57/369, par. 2).

7. C'est pour ces mêmes raisons que le coordonnateur du groupe spécial d'experts suggère de ne pas établir de distinction conceptuelle entre pauvreté et extrême pauvreté.

3. Approche globale de la lutte contre la pauvreté

8. Le coordonnateur du groupe spécial d'experts estime que les principes directeurs devraient aborder la lutte contre la pauvreté de façon globale. Il se peut toutefois que ces principes n'accordent pas la même importance à chacun des aspects des droits de l'homme, car ils sont destinés à être utilisés dans le contexte spécifique de la lutte contre la pauvreté, qui n'est qu'une composante du vaste sujet que sont les droits de l'homme. C'est en fonction de ce contexte qu'ont été choisis les droits à retenir, l'importance à leur accorder, ainsi que les objectifs, les indicateurs et les stratégies susceptibles d'être inclus dans les principes directeurs.

9. Pour choisir les droits de l'homme sur lesquels les principes directeurs pourraient porter, il faudrait déterminer ceux d'entre eux qui sont les plus importants dans un contexte de pauvreté, en ayant présent à l'esprit à cette fin la diversité des liens pouvant exister entre les droits de l'homme et la pauvreté. Les droits particulièrement pertinents en matière de lutte contre la pauvreté sont ceux d'ordre constitutif ou instrumental.

10. Le coordonnateur du groupe spécial d'experts estime par ailleurs que le fait de sélectionner un certain nombre de droits, aux fins spécifiques de la lutte contre la pauvreté, est compatible avec une approche globale et avec les principes d'universalité, d'indivisibilité et d'interdépendance des droits de l'homme.

Le principe de l'universalité

11. L'universalité signifie que chaque individu, du simple fait d'être humain, a des droits fondamentaux, ce qui sous-entend que les droits de l'homme sont l'apanage de tous, partout dans le monde. Ce principe garantit le respect universel de la dignité et de la valeur de la personne humaine ainsi que leur protection contre toute action portant atteinte au bien-être de l'homme. Les obligations qui en découlent pour les responsables concernés s'appliquent également de manière universelle, quel que soit le contexte. Cela étant, il est tout à fait possible d'envisager une situation où les droits pris en compte et les résultats escomptés d'un processus de lutte contre la pauvreté fondé sur les droits fondamentaux ne sont pas absolument les mêmes ou n'ont pas la

même priorité dans deux pays donnés, que le contexte social, culturel et économique soit ou non similaire. En effet, la priorité relative accordée à la réalisation des divers droits de l'homme dépend non seulement du contexte (qui est important), mais aussi de la disponibilité des ressources et également du processus qui permet de traduire le sentiment de l'opinion publique en une politique et une stratégie de mise en œuvre.

Le principe de l'indivisibilité

12. Le principe de l'indivisibilité implique que l'on ne saurait privilégier la réalisation d'un droit de l'homme au détriment d'un autre. Par exemple, la réalisation du droit à l'éducation ne peut être considérée comme un progrès social, ni même comme acceptable, si elle se fait au détriment de tout progrès dans l'exercice du droit à la santé ou à la liberté d'expression. De façon plus générale, nulle avancée dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels ne saurait se faire au prix d'un recul des droits civils et politiques.

13. Bien qu'a priori la pauvreté semble plutôt liée aux droits économiques, sociaux et culturels, il apparaît clairement, si l'on considère l'ensemble des droits de l'homme, que la jouissance de ces droits ne peut se faire au détriment des droits civils et politiques. Une approche de la lutte contre la pauvreté fondée sur les droits de l'homme est donc globale par nature; elle englobe aussi bien les droits civils et politiques que les droits économiques, sociaux et culturels.

Le principe de l'interdépendance

14. De même, en vertu du principe de l'interdépendance des droits de l'homme, tout progrès dans la réalisation d'un droit fondamental suppose nécessairement la jouissance de tous les autres droits, ou au moins d'une partie d'entre eux, quel que soit le contexte. Ainsi, parler du droit à l'information n'a pas de sens si un exercice minimum du droit à l'éducation n'est pas assuré. Il est tout aussi vain de parler du droit au travail dans un contexte de violations des droits de participation et d'accès équitable aux services publics et du droit à l'égalité, indépendamment de la race, de la couleur, du sexe, de la langue ou de la religion.

15. Le principe de l'interdépendance des droits de l'homme n'oblige pas à adopter une définition de la pauvreté qui fasse référence à tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais il appelle une stratégie globale de lutte contre la pauvreté. Bien que la pauvreté puisse se définir par rapport à un nombre limité de droits de l'homme – qui varieront d'une société à une autre, même si l'on peut penser, à la lumière de l'expérience, que certains seront communs à toutes – une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté devra sans aucun doute en prendre en compte un nombre beaucoup plus élevé, étant donné les multiples rapports pouvant exister entre ces droits et la pauvreté.

4. Collaboration avec des partenaires et nécessité d'éviter les doubles emplois

16. Au cours des vingt dernières années, d'importants travaux théoriques ont été consacrés à l'élaboration de méthodologies de lutte contre la pauvreté fondées sur les droits de l'homme, notamment au sein de la Commission, de la Sous-Commission et des organes conventionnels de l'ONU. Ces travaux ont notamment inspiré les rédacteurs du projet de principes directeurs concernant des stratégies de lutte contre la pauvreté fondées sur les droits de l'homme, mis au point par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme pour faire suite à la demande formulée

en 2001 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Le cadre conceptuel qui a présidé à l'élaboration des principes directeurs figure dans le rapport du Secrétaire général précédemment mentionné.

17. De larges consultations devraient être engagées avec divers acteurs de la lutte contre la pauvreté, tels que les gouvernements, la société civile – en particulier les pauvres et leurs communautés –, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, le système des Nations Unies, les donateurs, le secteur privé et les milieux universitaires.

18. Le groupe spécial d'experts devrait notamment s'inspirer des résultats de l'application à titre d'essai du projet de principes directeurs et des activités que mène le PNUD en matière de pauvreté et de droits de l'homme dans le cadre de divers programmes¹. Il pourrait également tirer profit des séminaires organisés par l'UNESCO en vue de définir une approche multidisciplinaire et fondée sur les droits de l'homme de la lutte contre la pauvreté, avec la participation de philosophes, de spécialistes des droits de l'homme, d'économistes, d'anthropologues et d'historiens. D'autres institutions, notamment l'UNICEF, la FAO, l'OIT, le FNUAP et l'OMS, travaillent également dans ce domaine.

19. L'intérêt que présente le projet de principes directeurs du point de vue conceptuel² impose à l'évidence son utilisation; aussi le cadre conceptuel pour l'élaboration de principes directeurs que propose le coordonnateur s'en inspire-t-il.

**B. Cadre conceptuel proposé pour l'élaboration de principes directeurs
sur l'application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme
dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté**

20. Dans la vie de tous les jours, nous avons tendance à utiliser l'adjectif «pauvre» de multiples façons. Nous parlons par exemple du «pauvre type» qui a raté de justesse la cagnotte du loto ou du «pauvre vieux» qui n'a pas d'héritier à qui léguer son immense fortune, etc. Dans tous les cas, le qualificatif «pauvre» évoque l'idée d'une privation d'une sorte ou d'une autre. Par contre, lorsque l'on traite de la pauvreté en tant que problème social, ce terme a une acception beaucoup plus restreinte parce qu'impliquant traditionnellement des privations résultant de contraintes économiques.

21. Il ressort de ces considérations que nous devons trouver une définition de la pauvreté qui renvoie à la non-réalisation de droits de l'homme, sans omettre toutefois le rôle du manque de ressources économiques. La manière dont Amartya Sen aborde le problème, en se fondant sur les capacités, offre un concept de la pauvreté qui, nous tenterons de le démontrer ci-après, satisfait à ces deux exigences. Son approche a d'ailleurs déjà favorisé une conception plus large de la pauvreté incluant d'autres dimensions que la seule faiblesse des revenus. La plupart des discussions actuelles sur la pauvreté qui ont lieu dans les milieux savants, ainsi qu'au sein d'organisations internationales comme la Banque mondiale et les institutions de l'ONU qui

¹ Voir également: *Lutte contre la pauvreté et droits de l'homme, Note pratique*, PNUD, mars 2003.

² Ibid.

s'occupent de la pauvreté, s'inspirent plus ou moins explicitement de cette approche. Le langage utilisé n'est généralement pas celui des droits de l'homme, mais il suffit de réfléchir un peu pour se rendre compte que le passage des capacités aux droits se fait naturellement. La plupart des droits de l'homme concernent les droits de la personne à certaines libertés fondamentales, dont la liberté d'échapper à la faim, à la maladie et à l'analphabétisme. Or, la théorie des capacités suppose que le «bon» fonctionnement de la société soit évalué en termes d'épanouissement des libertés fondamentales. C'est donc l'accent mis sur la liberté de l'être humain qui est l'élément commun aux deux approches. Aborder la pauvreté sous l'angle des capacités devrait donc permettre de relier la pauvreté aux droits de l'homme.

1. La pauvreté envisagée en termes de capacités

22. Afin de mieux cerner l'importance de la notion de capacité pour la compréhension de la pauvreté, on peut noter en premier lieu que ce qui caractérise une personne «pauvre», ce sont les possibilités très limitées qu'elle a d'assurer son propre bien-être. La pauvreté peut ainsi être assimilée à un «faible niveau de capacités ou, selon Sen, à la non-réalisation de possibilités fondamentales d'atteindre certains niveaux minimalement acceptables»³. Plusieurs dimensions de cette conception de la pauvreté valent la peine d'être relevées.

23. Premièrement, la non-réalisation de possibilités n'est pas toujours synonyme de pauvreté. Étant donné que la pauvreté suppose une forme extrême de privation, seule peut être assimilée à la pauvreté la non-réalisation de possibilités considérées comme fondamentales par rapport à un ordre de priorités donné. Chaque communauté peut bien sûr avoir son propre ordre de priorités et donc sa propre conception des capacités qu'elle juge «fondamentales».

24. Deuxièmement, dès lors que l'on considère la pauvreté comme la non-réalisation d'un certain nombre de capacités fondamentales, le concept devient multidimensionnel. La pauvreté ne peut plus être réduite, comme c'était traditionnellement le cas jusqu'ici, à une seule dimension, à savoir l'insuffisance de revenus. Force est toutefois de reconnaître que la notion de revenu – ou, de manière plus générale, de maîtrise des ressources économiques – est effectivement un élément important de la définition de la pauvreté.

25. Pour éviter toute confusion, il convient à ce stade d'apporter quelques éclaircissements. Premièrement, bien que le concept de pauvreté ait une connotation économique incontournable, le facteur essentiel à cet égard n'est pas tant la faiblesse des revenus que *la maîtrise insuffisante des ressources économiques*, dont le manque de revenus personnels n'est qu'une des causes possibles. Parmi les autres figurent un accès insuffisant aux biens et services fournis par l'État, aux ressources appartenant à la communauté et gérées par elle, aux ressources mises à disposition par le biais de réseaux, officiels ou non, de solidarité, etc. Si la non-jouissance de l'une quelconque de ces ressources contribue à empêcher une personne de réaliser un certain nombre de possibilités fondamentales, cette personne peut être considérée comme pauvre.

26. Deuxièmement, le fait de reconnaître que la pauvreté a une connotation économique indiscutable ne signifie pas nécessairement que les facteurs économiques en sont la cause première. Par exemple, lorsqu'une personne se voit refuser l'accès aux soins de santé du fait d'une discrimination fondée sur le sexe, l'appartenance ethnique ou toute autre raison, l'état de

³ A. Sen, *Repenser l'inégalité*, 1992.

maladie qui en découle est clairement un cas de non-réalisation de possibilités assimilables à la pauvreté, puisque le nonaccès aux ressources médicales a joué un rôle. En l'occurrence toutefois, la cause première, ce sont les pratiques socioculturelles et les structures politiques et juridiques qui autorisent la discrimination envers des individus ou des groupes d'individus, la non-jouissance de certaines ressources n'ayant joué qu'un rôle intermédiaire.

27. Envisagée dans l'optique des capacités, la pauvreté se définit comme la non-réalisation ou la réalisation insuffisante de certaines libertés fondamentales comme la liberté d'échapper à la faim, à la maladie et à l'analphabétisme, etc. Si cette définition fait référence aux libertés fondamentales, c'est parce que celles-ci sont reconnues comme essentielles à un minimum de respect de la dignité humaine. Or ce même souci de la dignité humaine inspire l'approche axée sur les droits de l'homme, qui postule le droit inaliénable de chacun à jouir de ces libertés. Quiconque n'est pas parvenu à acquérir ces libertés a nécessairement été privé de l'exercice de ses droits en la matière. Par conséquent, la pauvreté peut se définir soit comme l'incapacité d'accéder à des libertés fondamentales – si l'on opte pour l'analyse en termes de capacités – soit comme la non-réalisation des droits à ces libertés – si l'on se place dans l'optique des droits de l'homme.

2. La lutte contre la pauvreté dans l'optique des droits de l'homme

28. L'idée centrale qui sous-tend l'adoption d'une démarche sur les droits de l'homme est que les politiques et les institutions qui visent à réduire la pauvreté devraient se fonder expressément sur les normes et les valeurs consacrées par le droit international relatif aux droits de l'homme. Étayés par des valeurs morales universellement reconnues et renforcées par des obligations juridiques, les droits de l'homme constituent un cadre normatif incontournable pour la formulation de politiques nationales et internationales, et notamment de stratégies de lutte contre la pauvreté.

29. L'une des raisons qui font la force de ce cadre dans le contexte de la lutte contre la pauvreté est que les normes et les valeurs qui y sont consacrées peuvent contribuer à doter les pauvres de capacités accrues et à responsabiliser les décideurs. **Renforcement des capacités et responsabilisation** sont ainsi les maîtres-mots de l'approche fondée sur les droits de l'homme de la lutte contre la pauvreté.

30. C'est essentiellement l'introduction même du concept de droits qui rend ce renforcement des capacités et cette responsabilisation possibles. À partir du moment où il intervient dans l'élaboration des politiques, la nécessité de la lutte contre la pauvreté ne découle plus uniquement du fait que les pauvres ont des besoins mais également du fait qu'ils ont des droits – droits qui entraînent des obligations juridiques pour autrui. Plus que de la charité ou qu'une obligation morale, la lutte contre la pauvreté devient une obligation juridique. L'admission du fait qu'en vertu de la loi les pauvres ont des droits et les autres des obligations à leur égard est le premier pas vers le renforcement des capacités et la responsabilisation.

31. Un certain nombre de principes sont au cœur d'une approche fondée sur les droits de l'homme: lien explicite avec les normes, les règles et les principes nationaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme, renforcement des capacités et participation, responsabilisation, non-discrimination et égalité, et réalisation progressive. Ces principes sont exposés en détail dans l'annexe.

3. Valeur ajoutée d'une approche fondée sur les droits de l'homme

32. Ces principes essentiels obligent les décideurs à concentrer leur attention sur les plus vulnérables et les plus défavorisés, ceux qui souvent ne progressent pas au même rythme que la moyenne de la population. L'approche fondée sur les droits de l'homme exige que la méthode utilisée pour définir la pauvreté, quelle qu'elle soit, obéisse à un certain nombre de considérations spécifiques. Premièrement, l'objectif de l'exercice ne devrait pas être uniquement de procéder à un simple dénombrement, par exemple de chiffrer la proportion de pauvres dans la population, mais de savoir qui sont ces pauvres. Il est donc nécessaire d'identifier des groupes spécifiques – en fonction de diverses caractéristiques telles que le sexe, l'emplacement géographique, l'appartenance ethnique, la religion, l'âge et la profession – au sein desquels la pauvreté domine, afin de pouvoir s'attaquer au problème au moyen de données aussi détaillées que possible. Deuxièmement, il faut veiller à recenser ceux qui, parmi les pauvres, sont particulièrement démunis (par exemple les femmes) et vulnérables (par exemples les personnes vivant avec le VIH/Sida). Lorsque, au nom de la rigueur économique, il faut établir des priorités, ce sont les droits de ces groupes qui doivent bénéficier d'une attention prioritaire.

33. Autrement dit, la mise en œuvre des principes énumérés ci-dessus (voir également l'annexe) fait de l'identification des pauvres – première étape essentielle dans l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté – un processus unique en son genre.

34. Généralement parlant, la valeur ajoutée d'une approche de la lutte contre la pauvreté fondée sur les droits de l'homme peut se résumer comme suit:

a) **Le fait de la relier expressément aux normes, règles et principes nationaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme** impose un cadre normatif incontournable pour la conception, l'application, la surveillance et la révision des politiques et des stratégies de lutte contre la pauvreté, ce qui a des implications importantes pour les États ainsi que pour les responsables des politiques et des programmes qui ont des incidences pour les États. Toutes les parties doivent reconnaître les engagements nationaux et internationaux des États en matière de droits de l'homme comme un élément central du cadre normatif régissant la conception et la mise en œuvre des politiques et stratégies de réduction de la pauvreté;

b) Cette approche favorise le **renforcement des capacités** et la **responsabilisation**, car elle confère aux personnes et aux communautés pauvres des droits générant des obligations juridiques pour les autres. Elle permet aussi d'éviter toute interprétation trop restrictive de la maîtrise nationale du processus. Les politiques et les stratégies de lutte contre la pauvreté doivent être prises en main par toutes les parties intéressées du pays, y compris les pauvres. Toutefois, cela n'est possible qu'à condition que toutes les parties intéressées, y compris les pauvres, participent efficacement à tous les stades du processus;

c) Elle contribue à une **responsabilisation** accrue des divers acteurs participant à la conception, la mise en œuvre, la surveillance et la révision des politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté. Elle met l'accent sur les obligations et exige que tous les responsables, en particulier les États et les organisations intergouvernementales, soient tenus responsables de leur conduite en matière de droits de l'homme au plan international;

d) Les principes jumeaux de **non-discrimination** et d'**égalité** permettent d'éviter que les pauvres soit désavantagés ou frappés d'exclusion sociale sur la base de critères tels que la race, le sexe, la religion, l'implantation géographique, la profession et l'âge. Ils contribuent à garantir que l'on accorde, par le biais de mesures appropriées, une attention adéquate i) aux secteurs (par exemple la santé) et sous-secteurs (par exemple les soins de santé de base) particulièrement importants pour la mise en œuvre de politiques en faveur des pauvres, et ii) à la situation particulière des individus et des groupes vulnérables, marginalisés, défavorisés et frappés d'exclusion sociale;

e) Le principe de la **réalisation progressive** signifie que l'exercice de nombreux droits de l'homme se fera progressivement, en fonction de la disponibilité des ressources. Il s'ensuit que les obligations précises découlant de certains droits de l'homme varient dans le temps à l'intérieur d'un seul et même État (réalisation progressive) et d'un État à un autre (différence des ressources disponibles). Quelle que soit l'approche adoptée, la prise de décisions suppose la reconnaissance d'une dimension temporelle et l'établissement de priorités. L'approche fondée sur les droits de l'homme a ceci de particulier qu'elle assortit ces impératifs de certaines conditions, de façon à éviter que, sous prétexte de progressivité, la réalisation des droits de l'homme en reste au stade des discours.

III. Création d'un environnement propice à la lutte contre la pauvreté: aide et coopération

35. Le cadre conceptuel proposé au chapitre II ne saurait être mis en œuvre sans la création d'un environnement juste et équitable propice à la réduction de la pauvreté, ce qui nécessite la mise en place d'une aide et d'une coopération fondées sur l'équité mondiale et la responsabilité collective aux niveaux national et international.

36. Au plan international, la Déclaration du Millénaire affirme à plusieurs reprises les principes jumeaux d'équité mondiale et de responsabilité collective. L'un des objectifs de développement du Millénaire est la «mise en place d'un partenariat mondial pour le développement». Plus précisément, les signataires de la Déclaration se sont déclarés résolus à mettre en place «un système commercial et financier multilatéral ouvert, équitable, fondé sur le droit, prévisible et non discriminatoire». Tout le monde s'accorde aujourd'hui à reconnaître que pour lutter efficacement contre la pauvreté, il faut agir au plan international⁴.

⁴ Selon les termes du *Rapport mondial sur le développement humain 2000* du PNUD: «Les droits de l'homme et le développement humain pour tous supposent un renforcement de l'action internationale, particulièrement en faveur des pays et des individus défavorisés, et de la lutte contre les inégalités et la marginalisation croissantes à l'échelle planétaire.». Et de poursuivre: «L'aide, l'allègement de la dette, l'accès aux marchés et aux capitaux privés, ainsi que la stabilité de l'économie mondiale, sont les éléments indispensables à la réalisation complète des droits des pays les plus pauvres et les moins avancés.» (*Rapport mondial sur le développement humain 2000* du PNUD, p. 12). *Le Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001* de la Banque mondiale fait valoir en des termes similaires que «Il existe de nombreux domaines où la communauté internationale, et particulièrement les pays industriels, doit intervenir pour que les pays pauvres et les habitants démunis du monde en développement connaissent un avenir meilleur. L'allègement de la dette et les mesures complémentaires visant à renforcer l'efficacité de l'aide au développement constituent un élément de réponse. Mais des mesures tout aussi

37. L'aide, l'allègement de la dette, l'accès aux marchés et des apports massifs de capitaux à des conditions abordables, ainsi que la stabilité de l'économie mondiale déterminent les choix qui s'offrent aux décideurs à l'heure de formuler et d'appliquer leurs politiques et stratégies de réduction de la pauvreté. Le droit international relatif aux droits de l'homme considère que l'aide et la coopération internationales sont un des moyens de mettre en application les principes d'équité mondiale et de responsabilité collective.

38. De nombreux textes relatifs aux droits de l'homme mentionnent le devoir d'aide et de coopération internationales. L'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que: «toute personne ... est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale». L'aide et la coopération internationales sont mentionnées, expressément ou en des termes similaires, dans cinq des articles du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Enfin, ce droit a été formulé plus récemment dans un autre instrument contraignant: la Convention relative aux droits de l'enfant. L'aide et la coopération internationales peuvent être considérées comme un élément du droit au développement, plus large, qui a été affirmé dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne (1993). Plus récemment, 147 chefs d'État et de gouvernement – représentant 191 nations au total – ont reconnu explicitement dans la Déclaration du Millénaire le lien qui existe entre la réalisation du droit au développement et la lutte contre la pauvreté et se sont engagés à faire «du droit au développement une réalité pour tous» et à mettre «l'humanité entière à l'abri du besoin».

39. Les paramètres du devoir d'aide et de coopération internationales en matière de droit international relatif aux droits de l'homme n'ont pas encore été clairement établis. Cependant, en principe, tous ceux qui sont en mesure d'aider devraient, premièrement, s'abstenir de tout acte susceptible d'entraver l'exercice des droits fondamentaux par les pauvres, et deuxièmement, prendre des mesures pour supprimer les facteurs qui font obstacle à cet exercice. L'aide et la coopération internationales ne se réduisent donc pas à l'aide financière et technique, elles comportent aussi l'obligation de travailler activement à la mise en place de systèmes commerciaux, financiers et d'investissement multilatéraux et équitables propres à faciliter la réduction et l'élimination de la pauvreté.

IV. Recommandations

40. Le coordonnateur soumet les recommandations ci-après au groupe spécial d'experts et à la Sous-Commission pour examen:

a) Le groupe spécial devrait procéder à de larges consultations sur la base du cadre conceptuel proposé au chapitre II, section B, et exposé en détail dans l'annexe au présent document, et rechercher la collaboration de divers acteurs œuvrant pour la réduction de la pauvreté;

importantes s'imposent dans d'autres secteurs, du commerce aux vaccins, en passant par des interventions visant à combler l'écart dans les domaines de l'information et du savoir, qui pourraient améliorer les opportunités, l'insertion et la sécurité matérielle des pauvres» (*Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001* de la Banque mondiale: Combattre la pauvreté, p. 13).

b) Il devrait revoir son programme de travail, tel qu'il figure dans le document E/CN.4/Sub.2/2002/15, à la lumière des initiatives prises ou menées actuellement pour éclaircir les liens qui existent entre les droits de l'homme et la pauvreté, notamment sous sa forme extrême, et fournir aux praticiens du développement des conseils pratiques pour les aider à intégrer les droits de l'homme dans les politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté;

c) Il devrait présenter à la Sous-Commission à sa cinquante-sixième session un document de travail commun sur l'état d'avancement des travaux concernant la nécessité de mettre au point des principes directeurs, sur la base du cadre conceptuel susmentionné et, le cas échéant, d'en définir les points principaux.

41. Ce document de travail pourrait porter sur les points suivants:

a) La nécessité de mettre l'accent sur la relation qui existe entre droits de l'homme, pauvreté en général et extrême pauvreté, sans établir la moindre distinction conceptuelle entre l'une et l'autre;

b) L'adoption d'une approche globale de la lutte contre la pauvreté tenant dûment compte des principes d'universalité, d'indivisibilité et d'interdépendance des droits de l'homme.

Annex

The underlying principles of a conceptual framework for the elaboration of guiding principles on existing human rights norms and standards in the context of the fight against poverty, including extreme poverty

I. Explicit Linkage to National and International Human Rights Norms, Standards and Principles

1. While the documents directed at poverty reduction are not legal instruments, their design, implementation, monitoring and review ought to be consistent with, and informed by, the State's national and international human rights commitments for two reasons: (i) this will enhance the strategy's effectiveness; (ii) otherwise some features of the strategy may be unlawful.
2. This has significant implications for States as well as for those responsible for policies and programmes that impact on States. All parties need to recognize States' national and international human rights commitments as a central part of the normative foundation for the design and implementation of poverty reduction strategies.
3. When beginning to prepare, implement, monitor or review a poverty reduction strategy, it would be desirable for the State to look at the following:
 - (a) National human rights law and practice in its jurisdiction, for example human rights provisions from the constitution, bill of rights, anti-discrimination laws and freedom of information legislation, as well as the main human rights case law;
 - (b) The international and regional human rights treaties, including relevant ILO conventions and the UNESCO Convention against Discrimination in Education, it has ratified;
 - (c) Other important international human rights instruments such as the Universal Declaration of Human Rights;
 - (d) Commitments entered into at recent world conferences insofar as they bear upon human rights, including the United Nations Millennium Declaration (2000).
4. Given its responsibility to ensure that its human rights commitments inform the design, implementation, monitoring and review of its poverty reduction strategy, a State should seek to ensure that:
 - (a) Its human rights commitments are expressly referred to in the poverty reduction strategy;
 - (b) Those responsible for designing and implementing the poverty reduction strategy receive basic human rights training so that they are familiar with the State's human rights commitments and their implications;
 - (c) Individuals are appointed with particular responsibility for ensuring that the State's human rights commitments are taken into account throughout the design and implementation of the poverty reduction strategy (e.g. departmental human rights officers);

(d) Processes are designed, and put in place, to ensure that the State's human rights commitments receive due attention throughout the design and implementation of the poverty reduction strategy (e.g. arrangements to secure the preparation and scrutiny of ex ante and ex post human rights impact assessments).

5. Because the relevance of a State's human rights framework is not confined to the State itself, all those responsible for policies and programmes that impact upon a State should:

(a) Ensure that they do not make it more difficult for the State to implement its human rights commitments to individuals and groups within its jurisdiction;

(b) Use their best endeavours, within their mandates, to help a State fulfil its national and international human rights commitments.

II. Participation and Empowerment

6. As States have primary responsibility for fulfilling the human rights of the people living in their respective jurisdiction, it follows that any poverty reduction strategy must be a country-driven process. Country ownership should thus be an essential attribute of the design and implementation of any poverty reduction policies and strategies.

7. However, country ownership should not be interpreted narrowly. The strategy has to be owned by all relevant stakeholders within the country, including the poor. This can only be possible, however, when all stakeholders, including the poor, participate effectively in all stages of the process.

8. Active and informed participation by the poor is not only consistent with, but also demanded by, the human rights approach because the international human rights normative framework affirms the right to take part in the conduct of public affairs.

9. One may distinguish four stages of participation: preference revelation; policy choice; implementation; and monitoring, assessment and accountability.

10. The stage of preference revelation is the initial stage of any process of policy formulation. Before policies can be formulated, people need to express what their preferences are, i.e. what objectives they want to achieve.

11. The stage of policy choice refers to the stage at which policies are formulated and decisions taken regarding the allocation of resources among alternative uses. As different patterns of resource allocation will serve the interests of different groups of people differently, a conflict of interest is inherent in any process of policy formulation. In whose favour this conflict is resolved depends very much on who can participate effectively in the process. Traditionally, the poor are left out, as they do not possess enough political or financial power to make their interests count. The aim of a human rights approach is to alter this situation, by creating a legal-institutional framework in which the poor can participate effectively in policy formulation.

12. The point is not that the poor should take part in all the technical deliberations that underlie policy formulation. But they must be allowed to take part in the process of setting priorities and benchmarks that will guide such deliberations. In practice, this means that when alternative

policy options are being explored by experts, the implications of these options for the interests of various population groups need to be made transparent to the general public, including the poor, so that they can have an opportunity to argue for the options that serve their interests best.

13. Although the implementation of policies is primarily the responsibility of the executive arm of the State, opportunities should be created to enable the poor to exercise their right to participate in the implementation stage as well. Such opportunities are more likely to arise in community-level activities, which in turn are more likely to flourish within an institutional framework of representative local government. Decentralization of government and a deepening of democracy are therefore essential components of the human rights approach to poverty reduction.

14. The final stage of participation is the stage of monitoring and assessment of the success or failure of policies so that the State and other duty-bearers can be held accountable for their obligations. It is an essential feature of the human rights approach that the people who are affected by policies are able to participate in monitoring and assessing their success or failure and then take part in the procedures for holding the duty-bearers accountable. Appropriate institutional arrangements are needed for such participation to be possible.

15. It is not enough for the poor merely to participate in decision-making processes; they should be able to participate effectively. In order to ensure this, two sets of preconditions have to be satisfied.

16. First, while the practice of democracy is an essential precondition for the enjoyment of the right to participate, electoral democracy is not all that is needed. Devising specific mechanisms and detailed institutional arrangements through which the poor can effectively participate at different stages of decision-making is an essential component of the human rights approach to poverty reduction.

17. The second precondition is empowerment of the poor themselves so as to make their participation effective. In part, this empowerment will depend on the realization of a minimum degree of economic security without which the poor are unlikely to be able to resist established structures that perpetuate their poverty. Capacity-building activities are also essential in order to empower the poor. Human rights education can play an effective role in this process.

18. In addition, however, empowerment requires simultaneous efforts to promote a range of other human rights. For example, if the poor are to be empowered to participate meaningfully in the conduct of public affairs, they should be free to organize without restriction (right of association), to meet without impediment (right of assembly), to say what they want to without intimidation (freedom of expression) and to know the relevant facts (right to information). Furthermore, poor people should be allowed to receive support from sympathetic civil society organizations (including the media) that might be willing to champion their cause. For this to be possible, a legal and institutional framework needs to be created in which an independent civil society can flourish.

III. Accountability

19. An accountability procedure depends on, but goes beyond, monitoring. It is a mechanism or device by which duty-bearers are answerable for their acts or omissions in relation to their duties. An accountability procedure provides right-holders with an opportunity to understand how duty-bearers have discharged, or failed to discharge, their obligations, and it also provides duty-bearers with an opportunity to explain their conduct. While accountability implies some form of remedy and reparation, it does not necessarily imply punishment.

20. Broadly speaking, there are four categories of accountability mechanism:

- Judicial, e.g. judicial review of executive acts and omissions;
- Quasi-judicial, e.g. ombuds institutions, international human rights treaty bodies;
- Administrative, e.g. the preparation, publication and scrutiny of human rights impact assessments;
- Political, e.g. parliamentary processes.

21. In some cases, the same institution performs both a monitoring and an accountability function. In other cases, one institution monitors and another institution provides an accountability procedure.

22. In the context of poverty reduction, monitoring and accountability procedures present a unique challenge. In some cases, existing procedures, such as current local government and judicial processes, may provide suitable monitoring and accountability mechanisms. In most cases, however, existing procedures will not be adequate. Usually, to secure the active and informed participation of the poor, existing procedures will have to be either reformed or supplemented by additional monitoring and accountability arrangements. In the context of poverty reduction, all duty-bearers are encouraged to devise, in close collaboration with the poor, innovative and non-formal monitoring and accountability mechanisms that secure the active and informed participation of the poor.

23. The form and mix of monitoring and accountability procedures will vary from one duty-bearer to another. However, all duty-bearers must ensure that, in relation to the discharge of their obligations, there are accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures.

24. Under international law, the State is the principal duty-bearer with respect to the human rights of the people living within its jurisdiction. However, the international community at large also has a responsibility to help realize universal human rights. Thus, monitoring and accountability procedures should not only extend to States, but also to global actors - such as the donor community, intergovernmental organizations, international NGOs and multinational companies - whose actions bear upon the enjoyment of human rights in any country.

1. Monitoring and accountability of States

25. The duty of the State with regard to any human right is of three kinds: to respect, to protect, and to fulfil. The duty to fulfil in turn has two components - to facilitate and to provide. The human rights approach to poverty reduction demands that appropriate monitoring and accountability procedures be established in respect of all of these elements.

26. States' obligations are usually subject to both internal and external monitoring and accountability procedures.

Internal procedures

27. As the people's representatives, parliaments and parliamentary committees should be enabled to play an important monitoring role. In many cases, this will call for enhancement of the power of parliament - for example to require the Government to disclose necessary information to, and subject itself to scrutiny by, parliamentary committees. In addition, this will often require educating parliamentarians about the intricacies of planning and budgetary processes.

28. Decentralization and democratization of local-level governance will also be needed to enable the people, especially the poor, to monitor the activities of Government that have an immediate and direct effect on the realization of their human rights.

29. A legal framework should be created within which civil society organizations can perform an independent monitoring role. In particular, immediate steps should be taken to realize a set of interrelated rights, such as the rights to information, free speech and association, without which independent monitoring will not be possible.

30. Accountability mechanisms should provide remedies for human rights violations. Individuals not only have a right to enjoy the various substantive human rights that their Governments have accepted, but also a procedural right to an effective remedy before a domestic body in case their human rights have been violated.

31. A remedy is only effective if the respective domestic authority has the competence to grant reparation to the victim of a human rights violation. There are various types of possible reparation depending on the seriousness of the violation and the particular circumstances of the case, such as full restitution, compensation, rehabilitation, apologies and other forms of satisfaction, general guarantees of non-repetition and, in exceptional cases, punishment of the individual perpetrators.

32. The right to an effective domestic remedy does not necessarily require a judicial procedure. States have an obligation to ensure that any person claiming a remedy should have his or her right determined by a competent judicial, administrative or legislative authority, or any other competent authority provided for by the legal system of the State. In addition, the competent authorities should enforce such remedies when granted.

External procedures

33. By ratifying human rights treaties, States parties have agreed to make themselves answerable to treaty bodies, thereby subjecting themselves to a form of external monitoring and

accountability. States parties have treaty obligations to comply with the relevant procedures provided for in the treaties, such as reporting, complaints and inquiry procedures. States also have obligations to cooperate with other external monitoring and accountability mechanisms, such as the special procedures established by the Commission on Human Rights.

34. External monitoring and accountability procedures are subsidiary to the equivalent internal procedures. For example, victims of a human rights violation can only submit an individual complaint to an international treaty body after they have exhausted all effective and available domestic remedies. Similarly, the reporting system can only be effective if Governments prepare their State reports in a transparent and participatory process involving all relevant domestic civil society actors before submitting the report to the respective international treaty body.

2. Monitoring and accountability of global actors

35. The general observations already made concerning monitoring and accountability procedures apply equally to global actors, such as the donor community, intergovernmental organizations, international NGOs and multinational companies.

36. Actions of the international community, for example, in the spheres of trade, aid, migration and private capital inflow, will have an impact on the options open to a State as it formulates and implements its poverty reduction strategy. These actions should conform to the global actors' human rights responsibilities.

37. Crucially, all global actors should ensure that there are accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures in relation to their poverty reduction policies and human rights responsibilities. These procedures should secure the active and informed participation of the poor.

38. If global actors fail to establish appropriate monitoring and accountability mechanisms in relation to their poverty reduction and human rights responsibilities, others should take steps to do so.

39. The activities of multinational companies, which may have a significant impact on poverty reduction and human rights in the States in which they operate, raise important monitoring and accountability issues.

40. First, multinational companies themselves should establish accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures in relation to their poverty reduction and human rights responsibilities.

41. Second, the State in which a company with overseas operations is headquartered has a responsibility to take reasonable measures to ensure that the overseas operations are respectful of the international human rights obligations of both the home and host State. This responsibility of the State should be subject to accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures.

42. Third, a host State has a responsibility to ensure that multinational companies operating in its jurisdiction conform to the national and international human rights obligations of that State. Accordingly, there should be monitoring and accountability mechanisms in relation to the host State's obligation to regulate the conduct of such multinational companies

IV. Equality and Non-Discrimination

43. The right to equality and the principle of non-discrimination are among the most fundamental elements of international human rights law. The right to equality guarantees, first and foremost, that all persons are equal before the law, which means that the law should be formulated in general terms applicable to every human being and enforced in an equal manner. Secondly, all persons are entitled to equal protection of the law against arbitrary and discriminatory treatment including by private actors. While only some treaties explicitly include a definition, it is generally accepted that the principle of non-discrimination prohibits any "distinction, exclusion, restriction or preference having the purpose or effect of impairing or nullifying the enjoyment of human rights". In this regard, the law should prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on the grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, disability and health status, including HIV/AIDS, age, sexual orientation or other status.

44. The poor are usually victims of discrimination on various grounds such as birth, property, national and social origin, race, colour, gender and religion. Depending on the particular circumstances of each society, poverty may affect primarily members of certain socially disadvantaged classes, or of certain ethnic or religious groups, women, elderly people or indigenous persons, but in most cases poverty is aggravated by some sort of discrimination. If Governments are responsible for such discrimination, they are under an obligation immediately to prohibit and cease all discriminatory laws and practices. If discriminatory attitudes are caused by traditions among the population (that are usually deeply rooted), Governments are to adopt and enforce laws prohibiting any discrimination by private actors. In both cases, Governments should, in addition, take special measures to afford effective protection to their most vulnerable, discriminated and socially excluded groups, including the poor, against discrimination by governmental authorities as well as by private actors.

45. Inequalities and discrimination may assume various forms, including explicit legal inequalities in status and entitlements, deeply rooted social distinctions and exclusions, and policies of indirect discrimination. It is therefore important to look at the effects rather than the intentions of measures and laws. For example, while there might be no intention to discriminate against women when the term "breadwinner" is included in social security law, if the practical application of this term primarily disadvantages women, it may constitute indirect discrimination on the grounds of sex (see *Broeks v. Netherlands* Communication No. 1721984, A/42/40, (1987).

46. Not every distinction constitutes discrimination since it might be based on reasonable and objective criteria, and aimed to achieve a purpose which is legitimate under international human rights instruments. A law or policy that was originally considered reasonable might now be acknowledged as discriminatory because of changing social values reflected in universal human rights norms. As societies gradually became more gender- and ethnicity-sensitive, they also tend to become more poverty-sensitive. Whereas poverty might have been regarded in earlier times as a kind of “natural phenomenon”, it is looked upon today as a social phenomenon aggravated by discrimination, which in turn requires corresponding anti-discrimination or even affirmative action by Governments. A human rights approach to poverty provides the necessary tools for identifying the roots of poverty that lie in discriminatory practices and for developing appropriate strategies to deal with them.

47. As discrimination may cause poverty, poverty also causes discrimination. In addition to their race, colour, gender or social origin, the poor are also subject to discriminatory attitudes by governmental authorities and private actors because they are poor. The twin principles of equality and non-discrimination require States to take special measures to prohibit discrimination against the poor and to provide them with equal and effective protection against discrimination. As the poor are among the most vulnerable groups in every society, the design and implementation of a poverty reduction strategy should take into account the special needs of the poor not to be discriminated against, according to the particular circumstances of the society concerned. Given that the most common discriminatory practices deny poor people equal access to fundamental services and human rights such as the rights to food, education, health or justice, the respective State obligations, targets, indicators and strategies will be dealt with in the relevant sections below.

V. Progressive Realization of a number of Human Rights

48. Poverty is so deeply entrenched in many societies that it is unrealistic to hope that even with the best of intentions it can be eliminated in a very short time. Equally, one must accept the reality that it may not be possible to fulfil all human rights immediately. Since the realization of most human rights is at least partly constrained by the availability of scarce resources, and since this constraint cannot be eliminated overnight, the human rights approach explicitly allows for progressive realization of a number of rights.

49. The idea of progressive realization has two major strategic implications. First, it allows for a time dimension in the strategy for human rights fulfilment by recognizing that full realization of human rights may have to occur in a progressive manner over a period of time. Second, it allows for setting priorities among different rights at any point in time since the constraint of resources may not permit a strategy to pursue all rights simultaneously with equal vigour.

50. The recognition of a time dimension and the need for prioritization are common features of all approaches to policy-making. The distinctiveness of the human rights approach is that it imposes certain conditions on these features, so that the pursuit of human rights is not reduced to mere rhetoric in the name of progressive realization.

51. The recognition of a time dimension is accompanied by certain conditions aimed at ensuring that the State does not take it as a licence either to defer or to relax the efforts needed to realize human rights.

52. First, it is generally accepted that, where there is a serious commitment to poverty reduction, rapid progress towards the realization of many human rights can be made even within the existing resource constraint. This will often be true of “respect” obligations with regard to most rights, which require political will more than economic resources. Even for “protect” and “fulfil” obligations, which would typically be more dependent on resources, it may be possible to make rapid progress by improving the efficiency of resource use - for example, by scaling down expenditure on unproductive activities, and by reducing spending on activities whose benefit goes disproportionately to the rich.

53. Second, to the extent that the realization of human rights may be contingent on a gradual expansion in the availability of resources, initial steps should be taken to fulfil the rights as expeditiously as possible by developing and implementing a time-bound plan of action. The plan must spell out when and how the State hopes to arrive at the realization of rights.

54. Third, the plan should include a series of intermediate - preferably annual - targets. As the realization of human rights may take some considerable time, possibly extending well beyond the immediate term of a Government in power, it is with regard to these intermediate targets (or benchmarks) rather than the final target of full realization that the State will have to be held accountable.

55. Fourth, as a prerequisite of setting targets, there is a need to identify some indicators in terms of which targets will be set. In practice, a bundle of indicators will be needed for each human right, and they should be specified separately, at levels that are as disaggregated as possible, for each subgroup of the poor population. Realistic time-bound targets will have to be set in relation to each indicator so as to serve as benchmarks.

56. With regard to prioritization, the human rights approach does not in itself offer any hard and fast rule, but it does impose certain conditions on the process and substance of prioritization.

57. The process of setting priorities must involve effective participation of all stakeholders, including the poor. Value judgements will inevitably enter the process of setting priorities, but the rights-based approach demands that they should do so in an inclusive and equitable manner. This implies that the process of resource allocation must permit all segments of society, especially the poor, to express their value judgements with regard to priorities. It also implies that just institutional mechanisms must be put in place so that potentially conflicting value judgements can be reconciled in a fair and equitable manner.

58. The substance of prioritization should be guided by the following principles. First, no human right can be given precedence over others on the ground of intrinsic merit, because from the human rights perspective all rights are equally valuable. However, different rights can still be given priority at different stages of progressive realization on practical grounds. For example, a country may decide to give priority to a right that has remained especially under-realized

compared with others, to a right whose fulfilment is expected to act as a catalyst towards the fulfilment of other rights, or to a right which a country may feel especially well equipped to deal with first in view of its tradition, experience and so on.

59. Second, while allocating more resources to the rights that have been accorded priority at any given point in time, care should be taken to ensure that the rest of the rights maintain at least their initial level of realization. This restriction follows from the principle of non-retrogression of rights - no right can be deliberately allowed to suffer an absolute decline in its level of realization.

60. Third, notwithstanding the recognition of resource constraint, the international human rights system specifies some core obligations that require States to ensure, with immediate effect, certain minimum levels of enjoyment of various human rights. For example, a State has a core obligation, derived from the rights to life, food and health, to ensure that all individuals within its jurisdiction are free from starvation. These core obligations are to be treated as binding constraints - i.e. no trade-offs are permitted with regard to them.
