



**Conseil Economique
et Social**

DIVISION LINGUISTIQUE
SECTION DES RÉFÉRENCES

COPIE D'ARCHIVES

A RENDRE AU BUREAU E/S107

Distr.
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/1990/19
6 juillet 1990

FRANCAIS
Original : ANGLAIS/FRANCAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la lutte contre
les mesures discriminatoires et de
la protection des minorités
Quarante-deuxième session
6-31 août 1990
Point 7 de l'ordre du jour provisoire

LE NOUVEL ORDRE ECONOMIQUE INTERNATIONAL ET
LA PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME

Réalisation des droits économiques, sociaux et cultures

Rapport intérimaire établi par M. Danilo Türk, Rapporteur spécial

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction		1
<u>Chapitre</u>		
I. LES INDICATEURS SOCIAUX ET ECONOMIQUES ET LEUR ROLE DANS L'EVALUATION DE LA REALISATION DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS	1 - 105	3
II. ACTIVITE NORMATIVE FUTURE DANS LE DOMAINE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS	106 - 138	42
A. Le droit à un logement suffisant	108 - 120	42
B. Droits fonciers	121 - 138	47
III. QUESTION DE L'EXTREME PAUVRETE	139 - 217	55
IV. RECOMMANDATIONS PRELIMINAIRES	218 - 220	69

Introduction

1. Dans sa résolution 1989/20, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités s'est félicitée du rapport préliminaire intitulé "Réalisation des droits économiques, sociaux et culturels", établi par M. Danilo Türk, Rapporteur spécial (E/CN.4/Sub.2/1989/19), et a souscrit aux conclusions préliminaires formulées dans ledit rapport (par. 94).
2. Le Rapporteur spécial a pris contact avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et discuté avec les membres du Comité, à la quatrième session de ce dernier, des questions abordées dans le rapport préliminaire.
3. Dans sa résolution 1990/16, la Commission des droits de l'homme s'est félicitée du dialogue ainsi établi entre le Comité et le Rapporteur spécial. Elle a d'autre part accueilli avec satisfaction le rapport préliminaire sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et a invité le Rapporteur spécial à tenir compte des observations formulées par la Commission des droits de l'homme et a demandé que la priorité soit donnée dans le rapport à la définition de stratégies pratiques propres à promouvoir tous les droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte, en prêtant une attention particulière aux groupes plus vulnérables et plus défavorisés. Dans sa résolution 1990/24, la Commission s'est félicitée du rapport préliminaire, et a invité la Sous-Commission à présenter à la Commission des droits de l'homme, à sa quarante-septième session, le nouveau rapport de son Rapporteur spécial. Elle a en outre invité les gouvernements qui souhaitaient le faire à communiquer au Rapporteur spécial leurs observations et les données d'expérience dont ils disposaient concernant l'incidence, du point de vue de la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, des politiques d'ajustement économique consécutives à la dette extérieure.
4. Le Rapporteur spécial a élaboré le présent rapport sur la base de son rapport préliminaire, compte tenu des observations formulées par la Sous-Commission à sa quarante et unième session, par les membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et par la Commission des droits de l'homme.
5. Les travaux du Rapporteur spécial portent ainsi sur tous les principaux domaines identifiés dans son rapport préliminaire. Le présent rapport, qui donne des informations sur tous ces domaines dans lesquels les résultats enregistrés jusqu'à présent peuvent être présentés sous cette forme, appelle des observations des membres de la Sous-Commission et d'autres organes des Nations Unies intéressés. Il comprend quatre chapitres, dont le premier traite des indicateurs sociaux et économiques et de leur rôle dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels; le deuxième est consacré à l'élaboration de normes supplémentaires dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels; le troisième porte sur la question de l'extrême pauvreté et le dernier contient des recommandations préliminaires relatives aux travaux futurs.
6. Par ailleurs, le Rapporteur spécial a commencé à analyser d'autres domaines identifiés dans son rapport préliminaire. Il a notamment établi une bibliographie des principaux textes relatifs à la réalisation, dans le cadre

des politiques d'ajustement économique, des droits économiques, sociaux et culturels. Cette bibliographie est à la disposition des membres de la Sous-Commission qui souhaiteraient la consulter et faire des observations à son sujet. Le Rapporteur spécial a d'autre part pris les mesures nécessaires pour établir des contacts directs avec les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale. A ce propos, il ressort des documents mis à la disposition du Rapporteur spécial, que dans plusieurs des domaines d'activité de la Banque mondiale, notamment ceux touchant la pauvreté, la participation populaire et le rôle des organisations non gouvernementales, des questions relatives à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels se posent, qu'il serait utile d'analyser plus avant en consultation avec la Banque mondiale. Toutefois, comme jusqu'au moment de l'élaboration du présent rapport aucun contact direct n'avait été établi avec la Banque mondiale et d'autres institutions travaillant dans le même domaine, il sera procédé ultérieurement à l'examen de ces questions, dont il sera rendu compte à la Sous-Commission à sa session suivante. Il en est de même en ce qui concerne la question de la coordination entre les organes et institutions des Nations Unies à l'égard de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

7. La complexité et la diversité des thèmes à examiner dans le cadre de l'étude sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels rend semble-t-il nécessaire l'établissement d'un deuxième rapport sur l'état des travaux à l'intention de la Sous-Commission, comme il est suggéré de le faire dans les recommandations formulées dans le présent rapport.

CHAPITRE PREMIER. LES INDICATEURS SOCIAUX ET ECONOMIQUES ET LEUR ROLE
DANS L'EVALUATION DE LA REALISATION DES DROITS ECONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS

INTRODUCTION

1. Dans son rapport préliminaire sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, le Rapporteur spécial a évoqué l'utilité potentielle des indicateurs sociaux et économiques pour évaluer la réalisation de ces droits (E/CN.4/Sub.2/1989/19, par. 92 b)). A son avis, ces indicateurs peuvent et doivent jouer un rôle dans divers organes des droits de l'homme.

2. Il n'est pas possible, ni du reste nécessairement souhaitable, de procéder à ce stade de l'analyse à une étude exhaustive de l'utilisation des indicateurs dans l'ensemble du système des Nations Unies. Cette question, extrêmement vaste, a été abondamment traitée ailleurs, encore que généralement dans d'autres domaines que celui des droits de l'homme. Bien des indicateurs calculés, analysés et utilisés actuellement ne sont manifestement guère pertinents eu égard au sujet considéré. On retiendra donc un mode d'approche sélectif, "axé sur les droits de l'homme", dans l'examen de l'adéquation des indicateurs aux fins de la présente étude. On étudiera en détail l'utilisation d'indicateurs par les institutions spécialisées, comme l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

3. Il convient de signaler d'emblée que la question des indicateurs est si vaste et si complexe qu'il n'est pas possible, dans le cadre du présent rapport intérimaire, de se livrer à une analyse exhaustive des utilisations possibles de ces indicateurs dans l'évaluation de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

I. QUE SONT LES INDICATEURS ?

4. Le terme "indicateur" désigne des données statistiques visant à fournir une description ou une "indication" (généralement à partir d'une quantification numérique) des conditions prévalant en un lieu donné à un moment donné. Les indicateurs représentent une méthode possible d'enquête qui, malgré les notables progrès accomplis au cours des dernières décennies à tous points de vue en la matière, demeure à bien des égards imparfaite. On lira avec intérêt les observations de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, pour qui "le terme 'indicateur' reflète la circonspection avec laquelle il y a lieu d'aborder les statistiques visant à mesurer tel ou tel aspect du développement : les indicateurs ne sont pas nécessairement des mesures directes et complètes de ce qu'ils prétendent indiquer mais sont souvent des évaluations indirectes ou incomplètes (par exemple des mesures de causes, d'agents et moyens ou de facteurs, d'effets ou de résultats, de manifestations particulières, de phases ou de parties d'un tout). Cela vaut peut-être tout particulièrement pour les indicateurs du développement social. Un indicateur n'est pas une simple série statistique : c'est une série statistique assortie d'un ensemble d'hypothèses, qui doivent être minutieusement étudiées et testées avant l'utilisation." 1/

5. La définition des indicateurs suivante que donne l'OMS va dans le même sens : "Comme le nom le suggère, des indicateurs donnent une indication sur une situation donnée ou reflètent cette situation. Dans les orientations de l'OMS pour l'évaluation des programmes de santé, ils sont définis comme des variables aidant à mesurer les changements" 2/.

6. Ces deux définitions font ressortir les objectifs généraux et les limites des indicateurs. Ils peuvent principalement servir à mesurer une situation donnée ainsi que l'évolution constatée mais présentent des lacunes qu'il importe de combler si l'on veut recourir à cette méthode de façon plus systématique dans le domaine des droits de l'homme.

II. QUESTIONS D'ORDRE GENERAL

7. L'utilisation précise et systématique des indicateurs peut contribuer à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels de diverses manières. De fait, en l'absence d'un mécanisme d'évaluation fondé sur des données statistiques, il n'est guère aisé de se faire une idée d'ensemble de la mesure dans laquelle l'exercice de ces droits est assuré. Les indicateurs peuvent permettre d'évaluer les progrès accomplis dans le temps sur la voie d'une "réalisation progressive" de ces droits. En outre, ils peuvent aider à déceler certaines difficultés qui y font obstacle. Ils peuvent faciliter l'élaboration du "contenu essentiel" de certains de ces droits encore embryonnaires et servir de base à la mise au point d'un mode d'approche axé sur "le seuil minimal" 3/. Les indicateurs peuvent renseigner sur l'exercice de certains droits à l'intérieur des Etats, ce que ne permettraient généralement pas d'autres méthodes de mesure du progrès. De même, les pays peuvent s'en servir comme critères pour comparer leurs réalisations à celles d'autres pays, surtout de pays d'un niveau de développement socio-économique équivalent.

8. Il est peut-être plus important de s'interroger sur les problèmes que pose l'utilisation d'indicateurs que d'en décrire les avantages d'une manière générale. L'utilisation d'indicateurs sociaux et économiques pour évaluer le degré d'exercice des droits économiques, sociaux et culturels est loin d'être un parfait outil de surveillance de la façon dont les obligations juridiques correspondantes sont actuellement respectées. Les imperfections les plus importantes à cet égard sont les suivantes :

- a) Absence de statistiques ou de statistiques sûres;
- b) Risque qu'un "même" indicateur utilisé dans une analyse portant sur une série d'Etats ait été mis au point par des moyens entièrement différents, à partir d'hypothèses de valeur très variable;
- c) Sources d'information incomplètes ou dépassées, comme les recensements nationaux;
- d) Application d'indicateurs impropres, comme l'utilisation de lits d'hôpital par habitant pour évaluer la qualité des soins de santé;
- e) Contradictions manifestes entre certains indicateurs, comme l'accroissement démographique annuel et les taux de mortalité infantile;

- f) Utilisation fréquente et presque systématique d'estimations en l'absence de chiffres précis;
- g) Caractère non universel de certains indicateurs importants;
- h) Utilisation de critères et de méthodologies inadéquats ou incohérents dans le choix des indicateurs;
- i) Limites de la comparabilité dans le temps des indicateurs, tant à l'intérieur d'un même pays qu'entre pays différents;
- j) Présentation d'indicateurs en pourcentage, ce qui peut poser des difficultés pour mesurer un accroissement ou un changement quelconque;
- k) Caractère souvent indirect ou incomplet des mesures obtenues à l'aide des indicateurs;
- l) Insuffisance de la prise en considération de la dimension humaine, les indicateurs pouvant facilement servir d'échappatoire pour éviter de s'attaquer aux causes réelles de la pauvreté et de problèmes connexes;
- m) Obligation de recourir à des statistiques élaborées à l'échelon national, ce qui peut aboutir à fausser les évaluations dans le domaine des droits de l'homme.

9. Il est essentiel de tenir compte de ces imperfections dans toute analyse de l'utilisation des indicateurs dans le domaine des droits de l'homme. Par exemple, comme les droits économiques, sociaux et culturels sont des droits individuels, le caractère général de nombre d'indicateurs peut en écarter l'application directe, si ce n'est pour donner une idée d'ensemble d'une situation particulière.

10. Plusieurs de ces questions exigent une analyse plus poussée. Par exemple, la question de savoir si l'on peut tenir pour fiables, et donc utiliser, certains indicateurs nationaux, régionaux ou locaux, ou s'il est préférable de recourir à des indicateurs ayant une portée internationale, reste controversée. La Commission de statistique des Nations Unies a souligné à maintes reprises combien il importait de ne pas adopter une méthode normative pour les indicateurs et de s'attacher à définir des possibilités et des options correspondant à des situations particulières, et non pas à un ensemble unique d'indicateurs de validité universelle 4/. Au milieu des années 50, un comité d'experts de l'ONU chargé d'étudier la question de la définition internationale et de la mesure des niveaux de vie a conclu qu'il n'était ni possible ni souhaitable d'élaborer un indice unique du niveau de vie aux fins de comparaison internationale, dans les circonstances de l'époque 5/. Depuis lors, on s'accorde généralement à penser qu'un indice global, quelle qu'en soit la nature, aurait pour effet de masquer plutôt que de faire ressortir certaines réalités 6/, ce qui tend à montrer le besoin, constant dans le domaine des droits de l'homme, de disposer d'un ensemble d'indicateurs utilisables. Tous les indicateurs peuvent être utiles à un titre ou à un autre mais leur validité est toujours fonction de la situation, du droit et du lieu considérés.

11. La plupart des indicateurs sont élaborés par les autorités nationales, puis utilisés tant au niveau national que par diverses organisations internationales. D'une manière générale, les organisations internationales jouent un rôle capital en aidant à déterminer le type de questions pour lesquelles il convient d'établir des indicateurs, en conseillant sur le choix des indicateurs, etc. Quand elles le peuvent, elles essaient de combler des lacunes, souvent en recourant à des estimations. La plus gênante des nombreuses carences constatées est peut-être l'absence d'indicateurs spécifiques régionaux (à l'intérieur d'un Etat) ou locaux. La plupart du temps, en effet, les indicateurs portent sur l'intégralité du territoire, sans être assortis de statistiques détaillées par régions ou localités, dont la situation peut s'écarter sensiblement de la norme nationale.

12. A ce sujet, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté, à sa quatrième session, que "bien que les gouvernements soient tenus d'informer le Comité, celui-ci ne pouvait pas accepter leurs indicateurs nationaux comme modèle général d'évaluation internationale", (E/C.12/1990/CRP.1/Add.10, p. 5). Il a souligné par ailleurs qu'un "facteur essentiel de l'évaluation était de savoir si les Etats veillaient sur leur territoire à la réalisation des droits consacrés dans le Pacte, puisque l'on constatait une carence à cet égard chez la plupart d'entre eux" (*ibid.*, p. 6). Exception faite de la majorité des pays les plus avancés et des pays d'Europe orientale, la plupart des Etats ne publient pas leurs indicateurs de façon régulière (E/CN.3/1989/11, p. 10).

13. Les remarques ci-dessus du Comité soulignent la nécessité de mettre au point deux modes d'approche fondamentaux pour l'utilisation d'indicateurs. D'une part, le Comité et les autres organes compétents doivent promouvoir l'utilisation d'indicateurs largement compatibles au niveau international ou se prêtant à des comparaisons à l'égard des obligations juridiques contractées par les Etats parties au Pacte et à d'autres instruments énonçant des droits économiques, sociaux et culturels. S'il ne faut jamais oublier le principe de la relativité entre Etats, on peut néanmoins aborder la question sous l'angle soit d'un "contenu essentiel" de certains droits soit d'un "seuil minimal" (question qu'on examinera plus loin), ce qui peut contribuer, en partie du moins, à surmonter ces problèmes et d'autres problèmes techniques. D'autre part, il est évident que le seul fait qu'un pays élabore des indicateurs en rapport avec les dispositions du Pacte laisse déjà entrevoir un certain respect par cet Etat des obligations qu'il a contractées en vertu de cet instrument.

14. Les critères retenus pour l'élaboration d'indicateurs sont également d'une importance primordiale. La valeur générale d'un indicateur dépend dans une grande mesure de l'utilisation qui va en être faite. Certes on peut envisager une grande diversité d'utilisations, mais il est évident que tous les indicateurs ne conviennent pas pour l'évaluation de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ni pour traiter la question plus vaste du développement. Si les organes des droits de l'homme veulent utiliser efficacement les indicateurs, ils devront préalablement examiner toute une série de questions et arrêter des critères sur un grand nombre de points importants. A titre de référence, l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social a retenu les sept critères ci-après pour le choix d'indicateurs touchant ses proches activités :

a) Données disponibles : les pays, en développement et développés, sont-ils suffisamment nombreux à disposer de données concernant l'indicateur ou de données à partir desquelles l'indicateur peut être élaboré ?

b) Comparabilité : l'indicateur est-il défini, du point de vue opérationnel, de la même manière dans différents pays et y sert-il à compter ou mesurer les mêmes choses ?

c) Qualité des données : les données sont-elles rassemblées par des moyens satisfaisants, sont-elles cohérentes, complètes et, par ailleurs, dignes de foi ?

d) Validité de l'indicateur : l'indicateur mesure-t-il ce qu'il est censé mesurer ? Cette question porte à la fois sur la validité statistique et la validité conceptuelle; c'est ainsi qu'un indicateur tel que le nombre de lits d'hôpital dans un pays peut avoir une validité statistique pour évaluer l'importance des installations hospitalières mais n'être d'aucune utilité pour évaluer le niveau de santé au plan national;

e) Pouvoir discriminant : l'indicateur fait-il effectivement une distinction entre des pays ayant des niveaux de développement différents, en particulier parmi les pays en développement, et est-il suffisamment corrélé à d'autres indicateurs de développement du secteur considéré et d'autres secteurs ?

f) Equilibre et nécessité d'éviter les doubles emplois : l'indicateur contribue-t-il à un équilibre ou déséquilibre sectoriel ? Fait-il double emploi avec d'autres indicateurs ?

g) Intérêt conceptuel : l'indicateur, s'il est valable, révèle-t-il un aspect ou un élément du développement important du point de vue conceptuel ou simplement une circonstance accidentelle ou peu importante ? //

15. L'OMS a de son côté mis au point un certain nombre de critères pour le choix des indicateurs, en estimant que : "... dans l'idéal, les indicateurs devraient :

a) Etre valables, c'est-à-dire qu'ils devraient mesurer effectivement ce qu'ils sont supposés mesurer;

b) Objectifs, c'est-à-dire que le résultat devrait être le même, si la mesure est effectuée dans des conditions semblables par des personnes différentes ...;

c) Sensibles, c'est-à-dire réagir aux modifications de la situation;

d) Spécifiques, c'est-à-dire refléter les modifications uniquement dans la situation en cause."

16. L'OMS ajoute que "dans la réalité, très peu d'indicateurs remplissent tous ces critères. Une certaine humilité s'impose donc ... Ils donnent les mesures indirectes ou partielles d'une situation complexe, mais utilisés sur une certaine période, ils peuvent donner une idée de la direction et de la rapidité du changement et servir à comparer différents secteurs ou groupes de population à un même moment". 2/.

17. Dans son Manuel des indicateurs sociaux, le Bureau de statistique du Département des affaires économiques et sociales internationales suggère, pour la mise au point d'indicateurs sociaux, un processus en cinq étapes qui peut être utilement retenu dans le domaine des droits de l'homme. Ces étapes sont les suivantes :

- a) Définition du cadre correspondant au sujet étudié;
- b) Définition du cadre statistique;
- c) Sélection et définition préliminaires d'indicateurs;
- d) Compilation des statistiques nécessaires;
- e) Sélection définitive et calcul des indicateurs 8/.

18. Les organes des droits de l'homme souhaitant utiliser des indicateurs devront mettre au point leurs propres critères pour choisir ces indicateurs, tout en pouvant, éventuellement reprendre les critères arrêtés par d'autres organes, comme ceux qui viennent d'être indiqués. Ils devront toutefois résister à la tentation d'établir des listes idéales de variables pour lesquelles il serait certes souhaitable, mais le plus souvent impossible, d'obtenir des données internationales, ainsi qu'à la tentation d'incorporer les variables retenues à des modèles théoriques complexes et globaux difficiles, voire impossibles, à appliquer 9/. Les organes des droits de l'homme auront peut-être également intérêt à consulter les institutions ayant acquis une grande expérience dans l'utilisation d'indicateurs et la collecte des données correspondantes afin de déterminer ceux qui peuvent correspondre à leurs besoins et qu'il est réaliste d'espérer obtenir. Un grand nombre d'organismes des Nations Unies coopèrent déjà en la matière.

19. Si divers critères peuvent être considérés comme valables, un certain nombre sont particulièrement importants pour établir des indicateurs applicables aux droits de l'homme. Le plus important est peut-être l'existence de données fiables. Bien que la question soit essentielle quel que soit le secteur considéré, elle revêt une importance toute particulière dans le domaine juridique. Si l'on prend l'exemple des recensements, sources d'un grand nombre d'informations statistiques, on constate que la plupart sont effectués (quand ils le sont effectivement) tous les dix ans. Selon le document de la Banque mondiale intitulé "Indicateurs sociaux du développement (1989)", 40 des 153 pays considérés n'avaient pas procédé à un recensement depuis dix ans ou plus 10/. Il n'est pas rare que les données de recensement soient si nombreuses qu'il faille cinq ans pour les rendre utilisables par ceux qui ne sont pas statisticiens. De plus, la collecte périodique de données détaillées et ventilées aux fins d'établissement d'indicateurs, que ce soit par le biais d'un recensement, d'une enquête sur les ménages ou d'autres types de sondage, est une entreprise coûteuse. Les institutions internationales peuvent jouer un rôle utile en offrant une assistance technique sous diverses formes aux Etats qui se heurtent à des difficultés financières ou autres dans ce domaine.

20. Malgré les difficultés que peut poser à certains pays la collecte de données, le Conseil économique et social a recommandé, au paragraphe 1 de sa résolution 1985/8, du 28 mai 1985 :

"1. ... aux Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies de prendre les dispositions voulues pour effectuer des recensements de la population et de l'habitation pendant la période 1985-1994, en tenant compte des recommandations internationales et régionales relatives aux recensements de la population et de l'habitation et en veillant en particulier à publier en temps opportun les résultats des recensements afin que ceux-ci répondent aux besoins nationaux en matière de données."

21. Unissant leurs efforts, la Commission de statistique de l'ONU ainsi que la Conférence des statisticiens européens et le Comité de l'habitation, de la construction et de la planification de la Commission économique pour l'Europe ont fait des suggestions concernant les recensements de la population et des habitations dans la région de la CEE qui, bien que s'appliquant expressément à l'Europe, peuvent avoir une validité universelle. Selon ces suggestions : "Dans chaque pays, la liste des caractéristiques à observer [dans un recensement] doit être arrêtée compte tenu des autres sources d'information ... mais en général, pour choisir les caractéristiques, il faut tenir compte des considérations suivantes :

a) Les besoins du pays (sur le plan local aussi bien que national) pour lesquels les données de recensement doivent servir;

b) La recherche du plus haut degré possible de comparabilité sur le plan international, aussi bien entre les différentes régions du monde qu'entre les divers pays;

c) La possibilité, pour les personnes recensées, de fournir des renseignements suffisants sur les sujets retenus, et leur empressement à le faire;

d) L'aptitude technique des enquêteurs à recueillir par l'observation directe des renseignements sur les sujets retenus;

e) L'ensemble des ressources nationales disponibles pour le dénombrement, le dépouillement, l'exploitation et la publication, qui déterminera la portée que l'on pourra donner au recensement." 11/

22. Il convient de noter que la suggestion c) s'applique tout particulièrement aux droits de l'homme. Dans plusieurs pays, en effet, on a fait valoir que l'utilisation des renseignements recueillis lors de recensements nationaux constituait une violation du droit à la vie privée. La fourniture de renseignements d'ordre personnel doit-elle être considérée comme une obligation sociale ou cette information représente-t-elle, une menace réelle ou potentielle pour la vie privée de l'individu ?

23. D'une façon très générale, des données sûres sont disponibles pour un grand nombre d'indicateurs de base, comme ceux qui portent sur la démographie, le PNB par habitant, la mortalité infantile, l'espérance de vie à la naissance, le taux d'alphabétisation des enfants, le taux de scolarisation primaire, etc. 12/. En revanche, il est plus difficile d'en obtenir pour certains indicateurs étroitement liés à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. D'après le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), il est dans plusieurs domaines, des indicateurs dont on ne dispose pas toujours, comme la répartition en pourcentage du revenu parmi les ménages,

avec ventilation pour les 20 % des ménages les plus riches et les 40 % des ménages les plus pauvres, le pourcentage des enfants de moins de cinq ans souffrant de malnutrition bénigne, modérée ou grave, le pourcentage de la population en dessous du seuil de pauvreté absolue, ventilé selon qu'il s'agit de population rurale et de population urbaine, le taux d'alphabétisation des adultes, les taux de mortalité et de fécondité, le pourcentage des dépenses consacrées par l'Etat aux secteurs de la santé, de l'éducation, de la défense et autres secteurs 12/.

24. Il faut tenir compte également du fait que les indicateurs ont en règle générale un caractère essentiellement quantitatif. Ils proviennent d'ordinaire des principales sources suivantes : a) recensements de la population et de l'habitation et recensements agricoles; b) enquêtes par sondage sur les ménages; c) registres d'état-civil et autres registres; d) données administratives; e) données administratives de source non gouvernementale 13/. Pour des questions plus précises, l'OMS suggère de recourir en matière de santé aux sources ci-après : a) registres d'état-civil; b) recensements de la population et des logements; c) dossiers des services de santé; d) données de la surveillance épidémiologique; e) enquêtes par sondage; f) registres des maladies; g) autres sources (y compris données provenant de secteurs autres que celui de la santé) 14/.

25. Comme le montrent ces énumérations, les sources courantes d'indicateurs permettent rarement des distinctions d'ordre qualitatif qui, le plus souvent, ne peuvent pas être déduites par les méthodes actuelles de collecte et d'établissement d'hypothèses utilisées pour les indicateurs sociaux et économiques. Or s'agissant des droits économiques, sociaux et culturels, l'aspect qualitatif est aussi essentiel que l'aspect quantitatif. Les participants à la récente Consultation globale sur la mise en oeuvre du droit au développement en tant que droit de l'homme ont reconnu l'importance d'une approche équilibrée, faisant une part égale aux mesures quantitatives et aux mesures qualitatives. Concernant le droit au travail, les participants à la Consultation ont estimé essentiel d'étudier des questions comme la qualité du travail, le droit de regard des travailleurs, ainsi que des éléments subjectifs comme la satisfaction et la participation aux décisions (E/CN.4/1990/9 (Part III), p. 9). Pour pouvoir utiliser des indicateurs quantitatifs traditionnels pour évaluer de tels éléments qualitatifs, il faudra sans doute mettre au point des méthodes novatrices dans le domaine des droits de l'homme, tâche que les organes des droits de l'homme et les experts en la matière peuvent être bien placés pour réaliser.

26. Outre qu'ils doivent fournir des mesures du développement global et d'autres concepts, les indicateurs destinés à évaluer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels doivent donner aussi des résultats ventilés selon différents groupes de la société. Les moyennes calculées pour l'ensemble de la société ne sont pas particulièrement utiles dans le contexte des droits de l'homme. En l'absence de statistiques relativement détaillées sur divers secteurs et sous-secteurs de la population, l'évaluation juridique, par exemple, de l'application des dispositions interdisant la discrimination du Pacte et du droit international relatif aux droits de l'homme en général sera d'une utilité limitée.

27. Diverses institutions ont entrepris d'appliquer les indicateurs de manière ventilée. Le Bureau de statistique de l'ONU s'est ainsi successivement intéressé aux femmes (à partir de 1975, année de la Conférence mondiale de l'Année internationale de la femme), aux handicapés (à partir de 1981, Année internationale des personnes handicapées), aux jeunes (en rapport avec l'Année internationale de la jeunesse, en 1985) et aux enfants (E/CN.3/1989/11, p. 20). L'élaboration d'indicateurs ventilés est en cours pour les personnes âgées (dans le cadre de l'Assemblée mondiale sur le vieillissement de 1982, et du Plan d'action international sur le vieillissement) et pour les familles; en outre, de nouveaux programmes sont à l'étude dans ces domaines 15/. Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (HABITAT) accorde une priorité croissante à l'élaboration de notions permettant la construction d'indicateurs statistiques pour les sans-abri, soulignant en outre la nécessité de disposer de données beaucoup plus détaillées que celles qui s'appliquent à l'échelon national pour identifier les groupes, les ménages et les individus les plus pauvres et les plus défavorisés (E/CN.3/1989/11, p. 10 et 11).

28. Si un grand nombre d'indicateurs sont actuellement appliqués sous forme ventilée, il reste à l'évidence nécessaire de pousser davantage encore cette ventilation de façon à viser des groupes encore exclus des évaluations effectuées et à améliorer les méthodes de ventilation actuelle, ce qui vaut tout particulièrement pour les indicateurs à utiliser dans le domaine des droits de l'homme. On peut citer notamment les groupes suivants sur lesquels il y a lieu de commencer ou de continuer à se pencher : les femmes, le secteur économique non structuré et le secteur du logement, les groupes appauvris, les minorités ethniques, les résidents non nationaux d'un Etat et les chômeurs.

29. Il faut également régler la question essentielle du choix des indicateurs : quels sont ceux qui doivent être retenus en priorité, ceux qui peuvent servir de complément et ceux qui peuvent être laissés de côté ? Parallèlement, les utilisateurs d'indicateurs doivent savoir précisément comment et selon quelles hypothèses les données relatives à la détermination de ces indicateurs sont rassemblées, exploitées et déduites. Il ne serait pas inutile de se poser des questions telles que les suivantes : les organes des droits de l'homme doivent-ils utiliser les indicateurs traditionnels, comme le PNB par habitant ou le nombre de lits d'hôpital par habitant, par exemple, pour mesurer les progrès accomplis dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels ? Combien d'indicateurs faut-il compiler pour obtenir une idée raisonnablement complète de la réalisation de ces droits ? Comment établir une liste d'indicateurs aussi brève que possible permettant d'obtenir des résultats nuancés, sans en compromettre le caractère systématique éventuel ? Quels que soient les choix opérés, il demeure la question essentielle de la mesure non pas seulement du niveau de développement ou du degré de respect des obligations relatives aux droits de l'homme mais aussi du rythme des progrès enregistrés dans cette voie 16/.

30. D'une façon générale, dans le contexte spécifique des droits de l'homme, les indicateurs sont d'autant plus pertinents qu'ils sont plus ventilés et précis. Par ailleurs, il semble raisonnable de supposer qu'on utilisera moins les indicateurs généraux agrégés actuellement disponibles à mesure que se préciseront les obligations juridiques des Etats touchant le respect de tel ou tel droit. Les indicateurs sociaux et économiques sont sans doute généralement plus utiles pour les droits qui ne font pas encore l'objet de normes

juridiques strictes. L'application de normes par l'OIT étaye fortement cette hypothèse. Bien évidemment, une analyse approfondie de ces questions ne sera nécessaire que lorsque les droits économiques, sociaux et culturels, souvent encore vaguement définis, auront été précisés, comme la plupart des droits civils et politiques, quant à leur portée, leur teneur et leur degré d'applicabilité.

III. INDICATEURS UTILISES DANS LE SYSTEME DES NATIONS UNIES

31. Tous les organismes des Nations Unies qui s'intéressent aux aspects du développement social se servent, à des degrés divers, d'indicateurs, dont la nature et la portée varient toutefois considérablement selon l'organisme considéré. Certains indicateurs touchent directement aux droits économiques, sociaux et culturels tandis que d'autres s'y rapportent partiellement ou ne s'y rapportent pas du tout. L'aperçu général ci-après de l'emploi d'indicateurs par diverses institutions et organismes des Nations Unies donne une idée des méthodes et des indicateurs qui peuvent être le plus utiles pour l'évaluation de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

32. L'Organisation internationale du Travail utilise les indicateurs de façon multiple. Son Annuaire des statistiques du travail, qui est le principal résultat de ses efforts en la matière, est composé de neuf chapitres couvrant les grandes catégories suivantes :

- a) Population totale et population active;
- b) Emploi;
- c) Chômage;
- d) Durée du travail;
- e) Salaires;
- f) Coût de la main-d'oeuvre;
- g) Prix à la consommation;
- h) Lésions professionnelles;
- i) Grèves et lock-outs 17/.

33. Les données portent autant que possible sur les 10 années précédant la publication. Chacun des neuf chapitres est plus ou moins ventilé et nombre de données correspondantes pourraient être utiles pour mesurer les progrès réalisés dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Par exemple, une comparaison entre les salaires pratiqués dans un pays et les indices des prix à la consommation pour l'alimentation, le combustible et l'éclairage, l'habillement et le loyer, permet d'obtenir un tableau au moins partiel de la situation ayant un rapport direct avec le droit à un niveau de vie suffisant, énoncé à l'article 11 du Pacte.

34. L'OIT utilise également des indicateurs dans le cadre de son Programme mondial de l'emploi, à propos en particulier de la "fixation des objectifs" en vue de satisfaire les besoins essentiels 18/. Le Service des conditions de travail et de vie, le Département de l'emploi et du développement et le Département de la sécurité sociale utilisent également des indicateurs.

35. En revanche, l'OIT semble adopter une approche différente en ce qui concerne l'emploi d'indicateurs traditionnels et trop largement définis au sein de son Service de l'application des normes. La raison principale tient à ce que les instruments de cette Organisation sont généralement libellés dans des termes juridiques précis et reposent sur des obligations et des droits juridiques relativement spécifiques. En règle générale, l'OIT adopte et applique des normes quantifiables. Aussi, lorsqu'elle utilise des indicateurs dans ce contexte, choisit-elle d'en retenir de très précis. C'est le cas, par exemple, des travaux de sa Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Celle-ci adresse aux Etats des directives concernant la manière souhaitable de présenter leurs rapports et appelant souvent l'utilisation d'indicateurs. En outre, la Commission a indiqué, dans son rapport de 1989, qu'à côté des rapports et des réponses reçus des Etats parties aux différentes conventions de l'OIT, elle "a également pris en considération d'autres sources d'information dignes de foi. Il s'agit des rapports annuels des services d'inspection du travail, des annuaires statistiques publiés dans les pays ou par le BIT ... et d'autres publications officielles telles que manuels, études et plans de développement économique et social" 19/.

36. C'est dans le contexte de la Stratégie mondiale de la santé pour tous d'ici l'an 2000 que l'OMS a eu le plus recours à des indicateurs 20/. Les Etats membres de cette Organisation ont décidé à l'unanimité de surveiller les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de leurs stratégies de la santé et d'en évaluer les effets sur le niveau de santé de leurs ressortissants, en utilisant pour ce faire des indicateurs appropriés. Pour faciliter cette surveillance, l'OMS a établi une liste de 12 indicateurs mondiaux regroupés en quatre catégories : indicateurs de la politique sanitaire, indicateurs sociaux et économiques, indicateurs de la prestation de soins de santé et indicateurs de l'état de santé 21/. D'après l'OMS, "le choix d'indicateurs utilisables au niveau mondial implique que les pays s'engagent, individuellement aussi bien que collectivement dans le cadre de groupements régionaux, à utiliser au moins ces indicateurs. Au niveau mondial, la liste doit donc être très succincte" 22/. Ce critère pourra être utile pour les organes des droits de l'homme lorsqu'ils élaboreront des indicateurs pour leur propre usage.

37. Les 12 indicateurs correspondent au nombre de pays où :

- a) La politique de la santé pour tous a reçu la sanction officielle la plus élevée;
- b) Les mécanismes destinés à associer la population à la mise en oeuvre de stratégies ont été mis en place ou renforcés et fonctionnent effectivement;
- c) Au moins 5 % du produit national brut est consacré à la santé;
- d) Un pourcentage raisonnable des dépenses nationales de santé est consacré aux soins de santé locaux;

e) Les ressources sont équitablement réparties;

f) Il existe, dans le cas des pays en développement, des stratégies de la santé pour tous, bien définies et assorties d'allocations de ressources explicites, et où les besoins de ressources extérieures sont satisfaits de façon suivie par des pays plus riches;

g) Les soins de santé primaires sont à la disposition de l'ensemble de la population;

h) L'état nutritionnel des enfants est satisfaisant;

i) Le taux de mortalité infantile pour tous les sous-groupes identifiables est inférieur à 50 pour mille naissances vivantes;

j) L'espérance de vie à la naissance est supérieure à 60 ans;

k) Le taux d'alphabétisation des adultes, hommes et femmes, dépasse 70 %;

l) Le produit national brut par habitant est supérieur à 500 dollars E.-U. 23/.

38. Il ne faut pas oublier que si la plupart de ces indicateurs peuvent avoir une utilité directe pour l'évaluation de l'exercice du droit à la santé tel qu'il est reconnu à l'article 12 du Pacte, notamment, ils visent avant tout à donner un aperçu général de la situation, aux fins d'analyses régionales ou de comparaisons entre pays ayant un niveau de développement socio-économique ou sanitaire équivalent. Dans le contexte des droits de l'homme et dans d'autres domaines, des informations plus détaillées seraient bien évidemment nécessaires. L'OMS indique à juste titre à cet égard que "des stratégies nationales visant à améliorer l'équité sociale en matière de santé exigeraient ... la ventilation d'indicateurs soigneusement choisis, par zones géographiques, par groupes ethniques et/ou par catégories socio-économiques" 24/.

39. L'OMS estime qu'avec ces indicateurs, entre autres, le processus de surveillance et d'évaluation peut aboutir à des consultations plus poussées dans le secteur de la santé et dans d'autres secteurs, et aider les décideurs à déterminer les mesures essentielles à prendre pour accélérer la mise en oeuvre de leurs stratégies nationales. Les Etats membres pourront ainsi :

- a) comparer leur situation sanitaire d'une période donnée à une autre;
- b) mesurer les progrès réalisés en fonction des objectifs fixés; c) déceler les difficultés et les obstacles rencontrés; et d) utiliser l'analyse de ces données pour améliorer leurs plans sanitaires et éventuellement procéder à une reprogrammation 25/. Chacune de ces quatre activités se rapporte directement à la façon dont le Comité des droits économiques, sociaux et culturels examine les rapports des Etats dans le cadre de l'application du Pacte.

40. L'OMS se sert d'indicateurs à diverses autres fins, par exemple pour suivre l'approvisionnement en eau et les services d'assainissement à tous les niveaux, en particulier dans le cadre général de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement, ainsi que pour l'élaboration de sa publication annuelle Statistiques mondiales de la santé et l'exécution d'autres programmes (E/CN.3/1989/11, p. 11 et 12).

41. L'UNESCO a entrepris diverses activités aux niveaux international, régional et national portant sur l'application d'indicateurs socio-économiques à la planification du développement et à des questions connexes 26/. Elle a également progressé dans la mise au point du Cadre pour les statistiques culturelles (E/CN.3/1989/11, p. 6 et 7). Son Annuaire statistique contient plus de 100 indicateurs très détaillés se rapportant au droit à l'éducation, au progrès scientifique et technique et à la culture, comme, par exemple :

- a) taux d'alphabétisation;
- b) répartition en pourcentage de la population selon le niveau d'instruction, par sexe;
- c) estimation des dépenses publiques afférentes à l'enseignement;
- d) systèmes scolaires et taux d'inscription;
- e) enseignements préprimaires du premier, du second et du troisième degré;
- f) personnel scientifique et technique;
- g) indicateurs sélectionnés du développement scientifique et technique;
- h) culture et communication;
- i) imprimés;
- j) édition de livres;
- k) journaux et autres périodiques;
- l) documents culturels;
- m) patrimoine culturel.

L'UNESCO utilise également une gamme étendue de données statistiques dans les rapports qu'elle adresse au Comité des droits économiques, sociaux et culturels 27/.

42. La FAO, quant à elle, utilise surtout des indicateurs pour le Programme d'action de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural. Elle continue à élaborer des indicateurs socio-économiques, bien que des difficultés financières l'aient contrainte en 1987 à réduire considérablement cette activité. Elle a entrepris de réviser et d'améliorer les directives concernant les indicateurs utilisés aux fins du suivi et de l'évaluation de la réforme agraire et du développement rural, en harmonisant leur contenu avec les travaux similaires d'autres organismes des Nations Unies (E/CN.3/1989/11, p. 8). Sur la base d'une liste d'indicateurs sélectionnés en fonction de ces directives, elle a mis au point un cadre commun en vue d'aider les pays à établir les rapports qu'ils devaient soumettre à la Conférence de la FAO, à sa vingt-quatrième session, en novembre 1987, sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre du Programme d'action de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural, en particulier,

sur les niveaux de pauvreté dans les zones rurales, mesurés à l'aide d'indicateurs socio-économiques appropriés (E/CN.3/1989/11, p. 8). Ces rapports, ainsi que d'autres, peuvent intéresser les organes des droits de l'homme qui s'occupent du droit à l'alimentation, des droits de la femme, du droit au développement et des droits fonciers. La FAO recourt également aux indicateurs dans le cadre du Programme interinstitutions de surveillance alimentaire et nutritionnelle, qu'elle mène conjointement avec l'OMS et l'UNICEF.

43. Outre les institutions spécialisées, un grand nombre d'autres organismes des Nations Unies appliquent des indicateurs selon des méthodes qui peuvent servir dans le cadre des droits économiques, sociaux et culturels. C'est probablement l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social qui a mené les travaux analytiques, théoriques et techniques les plus approfondis sur la question des indicateurs sociaux et économiques. Un de ses importants travaux à cet égard est une enquête sur les indicateurs internationaux du développement et les corrélations quantitatives des éléments sociaux et économiques du développement ("Measurement and Analysis of Socio-Economic Development: An enquiry into international indicators of development and quantitative interrelations of social and economic components of development") 28/. Il faut ajouter aussi la banque de données de recherche des indicateurs sociaux de l'Institut, qui offre une source complète d'informations 29/. Actuellement, l'Institut s'emploie notamment à améliorer les indicateurs sociaux et les indicateurs du développement, ce qui le conduit à procéder à une évaluation critique des données disponibles dans certains pays déterminés et à étudier les méthodes de collecte de statistiques sociales les moins coûteuses 30/. Outre les travaux qu'il mène à l'échelon international, l'Institut a également lancé divers programmes locaux, comme le projet visant à mesurer et analyser les progrès enregistrés au niveau local 31/.

44. L'UNICEF fait un large usage des indicateurs pour sa publication La situation des enfants dans le monde. L'édition de 1989 contient huit tableaux détaillés portant sur les indicateurs suivants : a) indicateurs de base; b) nutrition; c) santé; d) éducation; e) indicateurs démographiques; f) indicateurs économiques; g) femmes; h) indicateurs de base relatifs à des pays moins peuplés 32/. Chaque tableau est ventilé par pays et par catégories plus spécifiques. Outre ces indicateurs de grande utilité, la publication contient un chapitre intitulé "Mesurer le développement réel" où l'UNICEF procède à une analyse critique de la façon dont les indicateurs sont actuellement utilisés pour mesurer les progrès réalisés sur la voie du développement, et propose plusieurs critères plus appropriés et plus directs pour mesurer les progrès de l'humanité. L'UNICEF propose ainsi de considérer le taux de mortalité infantile des moins de cinq ans et les taux d'analphabétisme comme les principaux indicateurs des progrès réalisés en faveur des enfants. Le taux annuel moyen de régression de ces deux indicateurs pourrait dès lors servir de "compteur de vitesse" à l'avance des progrès en question. L'UNICEF étudie d'autre part les avantages et les limites du PNB par habitant et de son taux d'accroissement en tant qu'indicateur fidèle du développement, suggérant de retenir plutôt le PNB par habitant des 40 % les plus pauvres de la population d'un pays, qui serait de toute évidence un chiffre plus utile 33/. Malheureusement, comme le reconnaît l'UNICEF, ces statistiques n'existent pas dans la plupart des pays.

45. Dans l'édition de 1990 de ladite publication, l'UNICEF ajoute un indicateur supplémentaire, le "taux de progrès". Les indicateurs utilisés dans ce tableau, potentiellement utile, sont notamment le taux de mortalité des moins de cinq ans (y compris le taux annuel moyen de régression en pourcentage), le PNB par habitant et le taux de fécondité total (y compris le taux annuel moyen de régression en pourcentage). Les chiffres du taux de mortalité des moins de cinq ans et du taux de fécondité total sont donnés pour 1960, 1980 et 1988 tandis que ceux du PNB par habitant sont donnés pour les périodes 1965-1980 et 1980-1987. Il est intéressant de noter que pour le taux de mortalité des moins de cinq ans, l'UNICEF précise le taux de régression qu'il faudra enregistrer pendant la période 1988-2000 si l'on veut atteindre une situation stable. Pour expliquer cette adjonction à sa liste d'indicateurs, l'UNICEF indique que, si l'on veut que le développement revête une dimension plus humaine dans les années 90, il est nécessaire de trouver un moyen de mesurer le progrès humain et non plus seulement le progrès économique. Pour l'UNICEF, il faut en particulier s'accorder sur une méthode permettant de mesurer le niveau de bien-être des enfants et son rythme de changement. De toute évidence - et c'est encore plus vrai pour ce qui est de l'évaluation de "la réalisation progressive" des droits économiques, sociaux et culturels en vertu du Pacte - des méthodes de mesure du taux de progrès comme celle qui est proposée peuvent être un outil d'évaluation très utile pour les organes des droits de l'homme des Nations Unies.

46. Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains et le Bureau de statistique du Secrétariat de l'ONU ont convoqué conjointement à la fin de 1987 une réunion sur l'élaboration d'indicateurs concernant les établissements humains. Les participants à cette réunion ont recensé divers problèmes qui se posent en la matière, notamment la nécessité de disposer de davantage de données à un niveau de détail plus poussé que les niveaux national et urbain/rural, ainsi que par niveau de revenu et par sexe. Ils ont également accordé un rang de priorité élevé à la mise au point d'indicateurs statistiques sur les sans-abri et les personnes logées dans des conditions précaires (E/CN.3/1989/11, p. 11). En outre, à sa douzième session en 1989, la Commission des établissements humains a adopté un ensemble d'indicateurs visant à suivre et à évaluer les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000 34/. Les indicateurs qui pourraient être le plus utiles pour les organes des droits de l'homme sont ceux qui portent sur l'efficacité des stratégies nationales tendant à mettre en oeuvre la Stratégie mondiale, et visent les réalisations en matière de construction d'infrastructure, la répartition équitable des logements et des services, la participation communautaire et l'environnement. Les gouvernements sont invités à évaluer l'efficacité de leurs stratégies nationales du logement en fonction notamment de ces indicateurs 35/.

47. Dans deux rapports, le Rapport sur le développement dans le monde, 1989 et le Rapport sur les indicateurs sociaux du développement, 1989, la Banque mondiale a eu recours à une large gamme d'indicateurs. Dans le premier rapport figurent 32 tableaux d'indicateurs, contenant chacun des données pour la plupart des pays membres de la Banque. Celle-ci y privilégie clairement les indicateurs à caractère économique, faisant une place nettement moins importante aux évaluations sociales directement applicables. Les indicateurs sont regroupés en six grandes catégories :

- a) Production : croissance de la production; structure de la production; agriculture et alimentation; énergie commerciale; structure du secteur manufacturier; revenus et production du secteur manufacturier.
- b) Absorption intérieure : croissance de la consommation et de l'investissement; structure de la demande; structure de la consommation.
- c) Comptes budgétaires et monétaires : dépenses de l'administration centrale; recettes ordinaires de l'administration centrale; monnaie et taux d'intérêt.
- d) Commerce et balance des paiements : croissance du commerce de marchandises; structure des importations de marchandises; structure des exportations de marchandises; origine et composition des importations de biens manufacturés des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); balance des paiements et réserves.
- e) Finances extérieures : aide publique au développement provenant des pays membres de l'OCDE et de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP); aide publique au développement reçue; dette extérieure; flux de capitaux extérieurs aux secteurs public et privé; dette extérieure publique et privée et ratios du service de la dette; dette publique extérieure et ratios du service de la dette; conditions des emprunts publics extérieurs;
- f) Ressources humaines : accroissement passé et projeté de la population; démographie et fécondité; santé et nutrition; éducation; répartition du revenu et estimations du PIB d'après le projet de comparaison international (PCI); urbanisation; les femmes et le développement 36/.

48. Le rapport contient aussi des indicateurs de base, quelques indicateurs pour les pays non membres non déclarants et des indicateurs de base pour les pays de moins de 1 million d'habitants. Comparés aux indicateurs d'autres sources, ceux de la Banque mondiale intéressent généralement moins les droits économiques, sociaux et culturels, ce qui ne veut pas dire qu'ils soient à exclure; plusieurs, en effet, peuvent être d'une grande utilité pour faire le point des faits nouveaux les plus généralisés dans un pays se rapportant directement et indirectement à l'exercice des droits de l'homme. Si une place beaucoup trop grande leur a été faite dans le passé en tant que mesure du développement, les indicateurs économiques n'en ont pas moins toujours un rôle essentiel à jouer. Dans le contexte du Pacte, par exemple, les chiffres des dépenses et des recettes de l'administration centrale, de la balance des paiements, de l'aide au développement et de la dette extérieure peuvent beaucoup apprendre sur le "maximum de ressources disponibles" d'un Etat et les mesures qu'il prend pour assurer progressivement le plein exercice des droits énoncés dans le Pacte. Le Rapport sur le développement dans le monde, 1990, qui sera axé sur le thème de la pauvreté, sera à cet égard particulièrement intéressant.

49. Le Rapport sur les indicateurs sociaux du développement de la Banque mondiale contient un ensemble de données permettant d'évaluer le bien-être de la population dans plus de 170 pays au cours du dernier quart de siècle 37/. Cette publication annuelle, augmentée récemment de façon à rattacher plus étroitement les facteurs économiques et sociaux interdépendants, contient des études par pays d'indicateurs sociaux, regroupés en plusieurs catégories :

- a) Ressources humaines : dimension, croissance et composition de la population, facteurs de l'accroissement démographique, main-d'oeuvre et niveau d'éducation de la main-d'oeuvre;
- b) Ressources naturelles : superficie et accès à l'eau saine;
- c) Revenu et pauvreté;
- d) Dépenses : alimentation, logement, combustible et électricité, transports et communications;
- e) Investissement dans le capital humain : soins médicaux et éducation 38/.

50. Chaque groupe d'indicateurs est plus ou moins ventilé et couvre trois périodes : 1960-65, 1970-75 et période la plus récente. D'après les auteurs de la publication, les sections par pays aident à déterminer pour chacun d'eux, tant les questions et les problèmes d'ordre social qui accompagnent le développement et la mesure dans laquelle une politique peut modifier les conditions sociales, que le rôle des pouvoirs publics dans ce domaine et la part de la production (PNB) consacrée aux dépenses sociales 39/. Ces analyses par pays peuvent donc être utiles aux organes des droits de l'homme qui recourent à des d'indicateurs.

51. La Banque mondiale réalise d'autres projets intéressants la question à l'étude, notamment le programme relatif aux dimensions sociales de l'ajustement en Afrique et des enquêtes sur les mesures du niveau de vie.

52. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui se sert aujourd'hui largement d'indicateurs, envisage de rationaliser ses activités dans ce domaine en entreprenant la publication, à compter de 1990, d'un rapport sur le développement du potentiel humain. L'Administrateur du PNUD a souligné à très juste titre que, si l'on parle beaucoup de l'état de l'économie mondiale, il est tout aussi indispensable de savoir comment la société évolue et quel est l'état de l'éducation, de la santé, de la nutrition, du logement et de l'environnement. Il y a également lieu de se demander si la pauvreté a régressé ou augmenté, quelle est la situation des femmes et des enfants et quelles stratégies de développement doivent permettre de faire progresser la cause de l'homme 40/. Pour le PNUD, ce rapport devrait être à l'origine de diverses activités, et inciter notamment les pays à faire figurer un "bilan des ressources humaines" dans leurs plans nationaux de développement et à investir davantage dans la mise au point d'indicateurs sociaux et humains. Le PNUD a d'autre part appelé de ses vœux la convocation d'une conférence mondiale sur la condition actuelle de l'homme.

53. Le PNUD établit des indicateurs dans des domaines très divers, comme : la mortalité des enfants de moins de cinq ans, la population totale, la population infantine, les naissances, la mortalité des nourrissons et des enfants, l'espérance de vie, les taux bruts de mortalité et de natalité, la fécondité et la population urbaine. Le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population collecte de son côté des données statistiques sur le taux d'emploi de contraceptifs.

54. Le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires s'est notamment attaché à élaborer des indicateurs spécifiques et détaillés pour certains groupes sociaux, en particulier les femmes. Dans son Etude mondiale sur le rôle des femmes dans le développement, 1989, la question des indicateurs concernant les femmes est traitée de façon très détaillée.

55. La Charte africaine pour la participation de la population au développement et au redressement, élaborée à la suite de la Conférence internationale sur la participation de la population au processus de redressement économique et de développement de l'Afrique organisée sous les auspices de l'Equipe spéciale interorganisations chargée du suivi de l'exécution du Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, fait ressortir qu'il est impératif de suivre étroitement la participation populaire. La Charte souligne d'autre part l'urgente nécessité d'associer la population au suivi de la participation populaire en Afrique et d'utiliser des indicateurs agréés, non nécessairement exhaustifs, pour mesurer les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations formulées dans la Charte. Ces indicateurs ont trait aux facteurs suivants :

1. Taux d'alphabétisation indiquant la capacité de la population à participer aux débats publics, à la prise de décisions et aux processus de développement général;
2. Liberté d'association, en particulier à des fins politiques, institutions démocratiques (partis politiques, syndicats, organisations populaires de base et associations professionnelles, etc.) et garantie des droits constitutionnels;
3. Représentation du peuple et de ses organisations dans les organes de l'Etat;
4. Primauté du droit et justice sociale et économique, ce qui implique la répartition équitable du revenu et la création de sources de plein emploi;
5. Protection de l'environnement écologique, humain et juridique;
6. Liberté de la presse et de tous les moyens d'information, en vue de faciliter le débat public sur les questions les plus importantes;
7. Nombre et importance des organisations locales participant effectivement aux activités de développement, des coopératives de producteurs et de consommateurs et des projets communautaires;
8. Application réelle dans chaque pays de la Déclaration d'Abuja sur les femmes (1989);
9. Responsabilité politique des dirigeants à tous les niveaux, garantie au moyen de mécanismes d'équilibre et de contrôle.
10. Décentralisation des mécanismes et des organes de prise de décisions.

56. Les institutions et organismes du système des Nations Unies sont très nombreux à utiliser ou à publier des indicateurs; c'est ainsi, par exemple, que : la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) publie l'Annuaire statistique pour l'Asie et le Pacifique; le Fonds monétaire international (FMI) publie le Government Finance Statistics Yearbook; le Département des affaires économiques et sociales internationales publie, notamment, un Rapport sur la situation sociale dans le monde et le Manuel des indicateurs sociaux extrêmement précieux; la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) met périodiquement à jour ses indicateurs sociaux et économiques de base sur les pays les moins avancés, dans le cadre de la surveillance de l'exécution du nouveau programme substantiel d'action en faveur des pays les moins avancés; la Commission économique pour l'Europe fait un grand usage d'indicateurs, par exemple dans ses Recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 1990 dans la région de la CEE; le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) a publié un ensemble d'indicateurs de base pour les statistiques sociales, accompagné d'un manuel sur les méthodes de calcul à appliquer; l'OCDE, qui a publié une Liste des indicateurs sociaux et une Etude sur les conditions de vie dans les pays de l'OCDE : Recueil d'indicateurs sociaux, rassemble périodiquement des indicateurs sur l'aide publique au développement, par l'intermédiaire du Comité d'aide au développement.

IV. LES INDICATEURS ET LES ORGANES DE SURVEILLANCE DE L'APPLICATION DES INSTRUMENTS RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME

57. Les organes des droits de l'homme commencent à utiliser des indicateurs pour évaluer les progrès réalisés dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, et cette utilisation est appelée à se développer bien davantage encore. De tous les organes conventionnels actuels, c'est certainement le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui a la plus large possibilité d'utiliser des indicateurs pour suivre le respect par les Etats parties au Pacte des obligations juridiques qu'ils ont contractées.

58. Le Comité a commencé à étudier la question des indicateurs de diverses manières. Il y a en particulier lieu de signaler l'initiative personnelle d'un de ses membres qui, à la quatrième session du Comité, a établi une liste de 20 indicateurs, correspondant aux divers articles du Pacte, pour chacun des Etats soumettant un rapport au Comité. Ces indicateurs, qui visaient à faire des comparaisons sur une période de 20 ans, concernaient les six rubriques suivantes : a) population, b) produit intérieur brut, c) emploi, d) santé, e) logement et f) éducation. Si, d'une façon générale, le Comité a reconnu l'utilité de cette initiative, il a néanmoins estimé qu'il devait s'en remettre aux indicateurs construits par les institutions et organismes des Nations Unies dont les activités avaient un rapport direct avec les siennes. Le Comité a considéré d'autre part que les indicateurs proposés n'étaient pas assez détaillés et qu'il n'avait pas encore procédé à une analyse et à une discussion suffisamment approfondie sur le rôle précis que les indicateurs pourraient jouer dans ses travaux.

59. Lorsqu'il a utilisé des indicateurs, le Comité a pu se référer à plusieurs sources, parmi lesquelles il a jusqu'ici donné nettement la préférence aux indicateurs figurant dans la publication de l'UNICEF intitulée La situation des enfants dans le monde, 1989.

60. Le Comité a entrepris la révision des directives générales concernant la forme et le contenu des rapports que les Etats doivent présenter en vertu de l'article 17 du Pacte. Il considère en effet que les directives actuelles, établies par le Secrétariat, sont trop imprécises et ne tiennent pas compte de la profonde évolution qui a eu lieu depuis leur adoption, en 1976 ⁴¹/.

A sa quatrième session, le Comité a été saisi d'un avant-projet de directives révisées, document d'une vingtaine de pages qui contient des directives beaucoup plus détaillées et où il est fait fréquemment référence à des questions nécessitant l'utilisation d'indicateurs, pour ce qui est en particulier du droit à l'alimentation, au logement et à la santé.

61. Malgré cette récente évolution, il reste encore à mettre au point une méthodologie systématique, cohérente et universellement applicable pour l'utilisation des indicateurs. Une méthodologie systématique serait particulièrement utile à plusieurs égards, principalement pour l'interprétation des dispositions de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, d'une part, et pour la surveillance de l'application des articles 6 à 15 de cet instrument, d'autre part.

62. En vertu du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte :

"Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives."

63. L'analyse de chacun des quatre membres de phrase soulignés ci-dessus permet d'envisager d'intégrer directement des indicateurs au travail d'interprétation auquel le Comité et d'autres organes ont à procéder. Examinons-les un à un :

"s'engage à agir"

D'après l'interprétation que donnent de cette clause les Principes de Limbourg, tous les Etats parties ont l'obligation de commencer immédiatement à prendre des mesures pour assurer le plein exercice des droits consacrés dans le Pacte ⁴²/ . On peut raisonnablement conclure que ces mesures supposent que l'on ait recours, dans une certaine mesure, à des indicateurs.

"au maximum de ses ressources disponibles"

A l'égard de cette clause, on a pu affirmer que si le Pacte ne saurait fixer de critère précis pour ce qui est du montant des ressources à allouer, il implique vraisemblablement la possibilité de demander aux Etats de montrer qu'ils ont étudié comme il convient les ressources dont ils peuvent disposer pour remplir chacune de leurs obligations au titre du Pacte, même s'ils n'ont pas réussi à dégager les ressources correspondantes. L'Etat qui n'est pas en mesure de fournir cette preuve manque à son obligation d'assurer l'application d'une politique de principe tenant dûment compte de l'importance des droits considérés ⁴³/ . Les indicateurs existants ne sont assurément pas infaillibles, mais plusieurs d'entre eux peuvent être utiles à cet égard. Il convient d'ajouter que, selon les Principes de Limbourg :

"25. Les Etats parties sont tenus, quel que soit leur niveau de développement économique, d'assurer le respect de droits minimaux de subsistance pour tous.

...

27. Pour déterminer si des mesures satisfaisantes ont été prises pour assurer la réalisation des droits reconnus dans le Pacte, il convient d'examiner si l'utilisation des ressources disponibles et l'accès à ces ressources sont équitables et efficaces.

28. L'affectation des ressources disponibles doit se faire en accordant la priorité voulue à la réalisation des droits reconnus dans le Pacte, compte tenu de la nécessité de garantir à chacun la satisfaction des besoins minimaux de subsistance ainsi que la fourniture des services essentiels."

Des indicateurs détaillés et précis peuvent grandement contribuer à déterminer la mesure dans laquelle les principes énoncés à l'article 2 sont respectés.

"en vue d'assurer progressivement"

Des indicateurs peuvent également faciliter l'interprétation du terme "progressivement". C'est même probablement le moyen le plus efficace d'évaluer la réalisation graduelle des droits consacrés dans le Pacte. Comme on l'a vu plus haut, la comparabilité dans le temps est un critère essentiel pour déterminer la validité d'un indicateur donné.

"par tous les moyens appropriés"

D'une façon générale, l'établissement d'indicateurs devrait assurément être considéré comme l'un des "moyens appropriés" permettant le plein exercice des droits énoncés dans le Pacte. Le fait de ne pas recueillir de données statistiques sur le degré de réalisation de ces droits constituerait une omission dans la mise en oeuvre de "moyens appropriés" tendant à assurer l'application du Pacte.

64. Pour ce qui est des articles 6 à 15 du Pacte, les indicateurs peuvent être d'une très grande utilité pour suivre le respect de leurs dispositions par les Etats, tout en concrétisant et en précisant les droits correspondants du point de vue juridique. On étudiera plus loin certains des éléments d'une méthodologie qui pourrait être élaborée à cette fin quand on examinera en détail les indicateurs de base.

65. D'autres organes des droits de l'homme ont acquis une certaine expérience en matière d'indicateurs. Ainsi, comme on l'a vu plus haut, la Commission d'experts de l'OIT recourt à des indicateurs à des fins de supervision, tout en évitant d'en généraliser l'utilisation.

66. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'est également penché sur la question des indicateurs et a entrepris d'élaborer une méthode de travail dans ce domaine. Il a récemment noté, par exemple, que "des données statistiques sont absolument nécessaires pour comprendre la situation réelle des femmes dans chacun des Etats parties à

la Convention" 44/. Le Comité a ainsi prié les Etats parties de n'épargner aucun effort pour réunir et fournir des données appropriées ventilées et a prié le Secrétariat d'"établir un état récapitulatif des statistiques et [de] rassembler d'autres renseignements, émanant de sources des Nations Unies, qui concernent les travaux du Comité" à l'égard de chaque Etat partie présentant un rapport 45/.

V. COORDINATION INTERINSTITUTIONS ET INDICATEURS

67. Dans les domaines autres que les droits de l'homme où il est fait usage d'indicateurs, ces derniers font dans une grande mesure l'objet d'une coordination interinstitutions. C'est ainsi que le Comité administratif de coordination (CAC), le Sous-Comité de la nutrition (SCN) et son groupe consultatif de la nutrition ont conjointement procédé à la mise au point d'indicateurs de l'état nutritionnel dans le cadre du Programme interinstitutions de surveillance alimentaire et nutritionnelle (E/CN.3/1989/11, p. 12). Toutefois, il reste à l'évidence encore beaucoup à faire pour élargir cette coopération si l'on considère jusqu'à quel point divers organismes publient et utilisent les mêmes indicateurs. Une coordination accrue dans ce domaine entre tous les organismes qui rassemblent, publient et utilisent des indicateurs permettrait d'en assurer une utilisation générale plus efficace et inciterait les divers organismes et institutions à mettre au point des méthodes de caractère plus universel, tout en aidant à surmonter les problèmes liés au très grand nombre d'indicateurs auxquels les organes des droits de l'homme peuvent envisager d'avoir recours.

68. Bien qu'il existe de grandes possibilités d'établir une coopération entre tous les organismes des Nations Unies touchant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, la pratique a été jusqu'ici décourageante à cet égard. A l'exception de l'OIT, les trois autres grandes institutions spécialisées et d'autres organismes des Nations Unies n'ont pas pris activement part de manière systématique au suivi de l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. S'il en est ainsi, c'est principalement parce que l'ONU n'a mis que depuis peu l'accent sur cette catégorie de droits. Nombre d'institutions et d'organismes des Nations Unies qui rassemblent et utilisent divers indicateurs n'ont, par ailleurs, pas encore reconnu les incontestables relations directes qu'a cette activité avec la défense des droits de l'homme. D'autres semblent délibérément éviter tout ce qui a trait à ces droits. C'est ainsi que le rôle potentiel de ces institutions et organismes dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels n'a jamais été vraiment pris en considération. Il y a donc beaucoup à faire pour intensifier la coopération interinstitutions en matière d'indicateurs, faute de quoi, du reste, on risque fort de ne pas en tirer le meilleur parti.

69. Il convient de noter à cet égard l'une des conclusions et recommandations qui s'est dégagée de la Consultation globale sur la mise en oeuvre du droit au développement en tant que droit de l'homme (E/CN.4/1990/9 (Part III), par. 62), selon laquelle :

"Les commissions économiques régionales devraient s'employer à mettre au point des indicateurs des progrès accomplis, en se fondant sur l'expérience nationale et en collaboration avec la Commission du développement social, l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, l'Organisation internationale du Travail et

d'autres organes de l'ONU et institutions spécialisées du système, ainsi qu'avec des universités nationales. Elles devraient également associer activement à cette tâche les organisations représentatives des personnes et des groupes défavorisés et vulnérables, ainsi que les organisations de travailleurs et autres organismes qui mènent directement des actions concrètes pour le développement" (E/CN.4/1990/9 (Part III), p. 13).

70. Une plus grande coopération entre les organes des Nations Unies qui s'occupent de droits de l'homme et d'autres institutions serait dans l'intérêt des deux parties. Il ne faudrait que très peu de ressources supplémentaires pour combler les lacunes existantes et les incidences financières seraient limitées. Les organes des droits de l'homme qui souhaitent utiliser des indicateurs dans leurs travaux n'ont pas nécessairement besoin de les rassembler et de les exploiter eux-mêmes puisque la majorité des indicateurs utiles, lorsqu'ils sont disponibles, figurent déjà dans une ou plusieurs publications des Nations Unies. La question qui se pose dès lors est davantage de déterminer quelles publications et quels organismes consulter et quels indicateurs retenir. Parallèlement, les organismes des Nations Unies qui ne s'occupent pas actuellement de droits de l'homme peuvent juger utile d'incorporer ces questions dans leur programme de travail.

VI. EXISTE-T-IL DES "INDICATEURS DE BASE" ?

71. Comme on l'a vu plus haut, aucun organisme n'utilise d'indicateurs qui soient tout à fait autonomes, car ils se chevauchent largement. Toutefois, presque tous les organismes choisissent certains indicateurs "de base". Pour faciliter les comparaisons, il est intéressant de se pencher sur les indicateurs de base définis comme tels par l'Institut de recherche des Nations Unies sur le développement social, l'UNICEF et la Banque mondiale. Les différences considérables d'approche en ce qui concerne ce qu'il y a lieu ou non de considérer comme indicateur de base font ressortir aussi bien la grande diversité des préoccupations en jeu que la nécessité impérieuse pour les organes des droits de l'homme souhaitant utiliser les indicateurs de façon systématique de faire preuve dans leur choix de beaucoup de circonspection et de prévoyance. Le type d'indicateurs retenu, la façon dont ils sont élaborés et mesurés et les critères appliqués à cet effet dépendent largement de l'utilisation qu'on entend en faire.

72. S'agissant de la banque de données d'indicateurs du développement de l'Institut de recherche des Nations Unies sur le développement social, les 19 indicateurs suivants ont été sélectionnés comme indicateurs de base à partir d'une liste initiale de 100 variables, au moyen d'une série de tests de critère aux fins de comparabilité internationale, notamment :

- 1) Taux de mortalité infantile, pour 1 000 naissances vivantes;
- 2) Espérance de vie à la naissance pour l'un et l'autre sexe;
- 3) Consommation apparente quotidienne de protéines d'origine animale, par habitant;
- 4) Taux d'alphabétisation, en pourcentage total du nombre d'habitants âgés de 15 ans et plus;
- 5) Effectifs scolaires de l'enseignement primaire et secondaire, en pourcentage du nombre d'habitants âgés de 5 à 19 ans;

- 6) Approvisionnement en eau - pourcentage de la population ayant raisonnablement accès à l'eau;
- 7) Distribution de journaux pour 1 000 habitants;
- 8) Nombre de téléphones pour 100 000 habitants;
- 9) Nombre de postes de télévision pour 1 000 habitants;
- 10) Production agricole par travailleur agricole de sexe masculin;
- 11) Main-d'oeuvre agricole masculine adulte, en pourcentage de la main-d'oeuvre masculine totale;
- 12) Acier - consommation apparente par habitant (en kilogrammes);
- 13) Consommation d'énergie apparente par habitant (en kilogrammes d'équivalent charbon);
- 14) Production manufacturière par travailleur du secteur manufacturier;
- 15) Commerce extérieur par habitant;
- 16) PNB par habitant, aux prix courants;
- 17) Investissement par personne active;
- 18) Salariés et bénéficiaires de revenus salariaux, en pourcentage de la population active totale;
- 19) Travailleurs spécialisés, techniques et apparentés, en pourcentage de la population active totale 46/.

Ces indicateurs ne sont évidemment pas tous utiles pour les tâches considérées.

73. L'UNICEF n'utilise pas seulement des indicateurs ventilés spécifiques concernant la nutrition, la santé, l'éducation, la démographie, les femmes et divers indicateurs économiques, mais a également établi une liste d'indicateurs de base qui sont les suivants :

- 1) Taux de mortalité des moins de 5 ans;
- 2) Taux de mortalité infantile (moins d'un an);
- 3) Population totale;
- 4) Nombre annuel de naissances et de décès juvéno-infantiles (0-4 ans);
- 5) PNB par habitant;
- 6) Espérance de vie à la naissance;
- 7) Taux d'alphabétisation des adultes (homme/femme);

- 8) Taux d'inscription à l'école primaire du groupe d'âge pertinent (garçons/filles);
- 9) Répartition en pourcentage du revenu parmi les ménages (les 40 % les plus pauvres et les 20 % les plus riches) 47/.

74. La Banque mondiale s'est également dotée de sa propre série d'indicateurs comme suit :

- 1) Population;
- 2) Superficie;
- 3) PNB;
- 4) PNB par habitant;
- 5) Taux annuel moyen d'inflation;
- 6) Espérance de vie à la naissance.

75. Compte tenu de l'utilisation que la Banque mondiale fait actuellement des indicateurs, plus de 800 parlementaires de cinq pays ont récemment signé une requête adressée au Président de la Banque mondiale préconisant un plus grand usage des indicateurs sociaux car, soulignaient-ils, "c'est au moyen d'indicateurs sociaux tels que le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans, l'espérance de vie, l'accès à l'eau salubre, le taux d'alphabétisation des adultes (en particulier des femmes) et la proportion d'enfants souffrant de malnutrition, que l'on mesure le mieux les conditions de vie des pauvres." 48/

76. Il y a lieu de rappeler que l'OMS utilise certains indicateurs de base pour évaluer et suivre la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale de la santé pour tous d'ici l'an 2000, comme on l'a vu plus haut 49/.

77. Ces quelques exemples montrent que les indicateurs considérés comme indicateurs de base par certains organismes ou institutions ne le sont pas nécessairement par d'autres. Bien évidemment, la mission et le mandat de l'organisme ou institution considéré déterminent, du moins en partie, le choix de ces indicateurs de base. Il en ira naturellement de même pour les organes des droits de l'homme qui souhaiteraient utiliser des indicateurs. Avant d'approfondir ces questions, il peut être toutefois utile de se pencher sur quelques autres points connexes.

78. L'analyse des indicateurs de base ne serait pas complète s'il n'était pas fait mention des besoins essentiels. D'après la définition de la Conférence mondiale de l'emploi de l'OIT (1976), les besoins essentiels se composent de deux éléments :

"Ils comprennent en premier lieu le minimum de ce qui est nécessaire à une famille au titre de la consommation individuelle, une alimentation, un logement et un habillement convenables, de même que certains articles ménagers et du mobilier. En second lieu, ils portent sur les services de base fournis et utilisés par la collectivité dans son ensemble,

par exemple l'eau potable, un système sanitaire, des moyens de transports publics, des services de santé et des possibilités d'instruction et d'activité culturelle" 50/.

L'OIT s'est longuement attachée aussi à fixer des objectifs ou à élaborer des critères concernant la satisfaction des besoins essentiels, questions fréquemment abordées aussi par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses activités de surveillance de l'application du Pacte. Le document de l'OIT intitulé Fixation des objectifs donne les précisions utiles suivantes :

"Il s'agit d'objectifs correspondant au niveau minimal de satisfaction des besoins essentiels, que les programmes et les politiques gouvernementaux doivent permettre d'atteindre. Comme tous autres objectifs, les objectifs en question doivent être mesurables et susceptibles d'évaluation et, eu égard à leur rôle dans toute stratégie de lutte contre la pauvreté, ils doivent pouvoir dûment faire l'objet d'une intervention de l'Etat de manière appropriée. Toutefois, ce serait manifestement une erreur que de choisir des objectifs n'ayant d'autre intérêt que d'être à la fois mesurables et susceptibles d'une intervention du gouvernement" 51/.

79. Il pourrait être également utile, dans ce contexte, de mettre au point, à partir de seuils calculés par pays à l'aide d'indicateurs, un seuil minimal analytique permettant de suivre la réalisation des droits de l'homme 52/. Il est suggéré d'utiliser à cette fin des indicateurs portant sur la nutrition, la mortalité infantile, l'incidence des maladies, l'espérance de vie, le revenu, le chômage et le sous-emploi. Les tenants de ce mode d'approche estiment que le droit à une alimentation suffisante est le critère qui se rapprocherait le plus d'un seuil minimal généralement applicable dans les diverses cultures et sociétés 53/.

80. Eu égard à l'accent mis sur un développement visant à satisfaire les besoins essentiels, un grand nombre d'indicateurs, qu'on considérerait comme pouvant rendre directement compte du développement, se sont révélés inadéquats à cette fin. Souvent, l'inadéquation d'un indicateur peut venir davantage de la façon dont les données sont rassemblées, de l'absence de comparabilité dans le temps et d'autres facteurs du même ordre que de l'inutilité de disposer de chiffres appropriés sur telle ou telle question. Il y a donc lieu d'étudier brièvement plusieurs questions supplémentaires. Que convient-il par exemple de faire si un indicateur défini comme "indicateur de base" par un organisme est considéré comme insuffisant par un autre ? Certains indicateurs insuffisants, s'ils ne sauraient constituer des indicateurs de base, ne pourraient-ils cependant pas servir de moyens généraux de mesure ? Quels sont les indicateurs qui ont été jugés insuffisants et pour quelle raison ?

81. A titre d'exemple, l'Institut de recherche des Nations Unies sur le développement social a écarté les indicateurs ci-après, considérant qu'ils ne se prêtaient pas à une utilisation internationale et ne répondaient pas à ses propres objectifs : taux de mortalité brut, taux de scolarisation primaire, pourcentage de la population vivant en zone urbaine, pourcentage de logements disposant d'eau sous conduite, répartition du revenu, transports, consommation d'énergie, dépenses alimentaires en pourcentage des dépenses totales de consommation privée, et dépenses consacrées à la santé ou à l'éducation publiques en pourcentage du budget national total ou du PNB 54/.

82. L'indicateur le plus souvent critiqué est probablement le produit national brut par habitant. Des spécialistes ont ainsi pu affirmer que non seulement ils convenaient que le PNB par habitant ne devait pas servir à mesurer le développement social mais qu'ils ne voyaient pas du tout pourquoi quiconque voudrait l'utiliser à cette fin. D'après eux, le PNB par habitant pourrait permettre des estimations grossières des niveaux approximatifs de certains facteurs du développement social mais certainement pas de les mesurer 55/. L'UNICEF a relevé les raisons ci-après pour lesquelles le PNB par habitant est d'une utilité limitée en tant qu'indicateur du développement : 1) il ne reflète pas de manière adéquate des éléments tels que la production de nourriture à usage familial, le travail non rémunéré des femmes, la construction de logements par les habitants eux-mêmes, la consommation locale d'eau ou de bois; 2) le PNB par habitant souffre de distorsions non négligeables; étant donné qu'une part importante du PNB ne pénètre jamais dans le commerce mondial, les taux de change officiels ne sont pas en mesure de refléter le pouvoir d'achat à l'intérieur d'un pays; 3) du fait qu'il s'agit d'une moyenne, le PNB par habitant peut plus cacher que révéler la situation des pauvres 56/. Comme on l'a vu plus haut, l'UNICEF propose d'utiliser plutôt l'indicateur mesurant le PNB par habitant des 40 % les plus pauvres de la population d'un pays. D'autres indicateurs ont aussi été proposés, comme un "produit national ajusté" (PNA), un "produit national vert" (PNV) et un "indice physique de la qualité de la vie" (IPQV) 57/. Il ne faut pas oublier non plus qu'une bonne partie du produit du processus de production, exprimé par le PNB, n'a aucune influence favorable sur la qualité de la vie et de l'environnement. Il est donc tout à fait justifié de ne faire à cet indicateur qu'une place limitée au lieu de la place prédominante qu'il occupe encore actuellement.

83. L'indice physique de la qualité de la vie (IPQV) est sans doute l'indicateur qui remplace le plus souvent le PNB. Il s'agit d'un indice social composite, établi pour un pays donné, à partir de trois indicateurs. Les deux premiers sont l'espérance de vie moyenne d'un enfant d'un an et le taux de mortalité infantile sur une échelle de zéro à 100, zéro représentant le niveau le plus bas qui ait été enregistré à l'échelon national en 1950, et 100 le niveau optimal qu'un pays quelconque puisse compter atteindre en l'an 2000. Le troisième indicateur est le taux d'alphabétisation des adultes. On calcule ensuite la moyenne des valeurs de ces trois indicateurs pour obtenir l'indice de chaque pays, sur l'échelle de zéro à 100. L'UNICEF estime que l'utilité de l'indice physique de la qualité de la vie tient au fait qu'il est "relativement insensible au facteur inégalité, suffisamment exempt d'ethnocentrisme" et qu'il "reflète nombre des éléments proches de l'objectif désiré. Il est raisonnablement facile à calculer et à communiquer et se prête aisément à des comparaisons et à des analyses au niveau international". Bien évidemment, cet indice présente aussi des faiblesses, dont la plus importante vient de ce qu'il n'existe aucune raison particulière de conférer un poids identique aux trois indicateurs qui le composent. Il n'en reste pas moins que cet indicateur est plus utile que le PNB par habitant, en particulier pour l'évaluation des droits de l'homme, et qu'il faudrait sérieusement envisager de l'utiliser dans le cadre des activités des Nations Unies dans ce domaine.

84. On a également suggéré l'utilisation d'un autre indicateur, la courbe de Lorenz, qui pourrait être un moyen de mesurer la répartition du revenu dans la société plus précis que le PNB par habitant, par exemple. D'après certains, cette courbe est la technique la plus utilisée pour représenter et

analyser la répartition du revenu et des richesses. Elle indique la proportion cumulée des unités de revenu et la proportion cumulée des revenus perçus, les unités de revenu étant classées par ordre croissant 58/. La courbe de Lorenz fait ressortir l'écart de chaque revenu par rapport à l'égalité absolue et donne, au moins partiellement, une idée du degré d'inégalité dont souffre une société. Ainsi, plus la courbe se rapproche de la ligne de l'égalité absolue, sans qu'elles se recoupent, plus la répartition du revenu est égalitaire. En cas d'intersection, aucune des deux répartitions ne peut cependant être considérée comme plus égalitaire que l'autre. Bien que la courbe de Lorenz reflète un certain nombre d'éléments qui pourraient être utiles pour évaluer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, elle a également fait l'objet de diverses critiques 59/. Elle a récemment été utilisée pour mesurer la répartition du PNB mondial entre les pays, pour les années 1980 et 1987. Il en est ressorti que la répartition mondiale du revenu avait enregistré une amélioration générale, encore que très faible, résultat allant à l'encontre de celui obtenu à partir d'autres moyens de mesure. D'après un récent rapport de la CNUCED, la situation économique et écologique des 42 Etats les plus pauvres s'est en effet considérablement aggravée au cours des années 80, puisque le PNB moyen a atteint un chiffre nettement inférieur au tiers du niveau prévu au début de la décennie 60/. On voit donc que si la courbe de Lorenz peut avoir une certaine utilité pour mesurer la répartition du revenu dans un contexte purement interne, son utilité aux fins de comparaisons internationales dans le domaine des droits de l'homme donne cependant encore à réfléchir.

85. En l'état actuel des choses, l'utilisation d'indicateurs universels pour évaluer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels est soumise à diverses limitations dont un grand nombre ont déjà été évoquées. Il est de toute évidence impossible d'appliquer exactement les mêmes critères d'évaluation du respect des obligations contractées à des Etats se trouvant aux deux extrêmes de la gamme de développement. Ces droits, tout en conservant indubitablement leur valeur universelle, devront en règle générale faire l'objet de méthodes d'évaluation différentes, manifestement fondées sur des variables distinctes, mais compatibles, bien entendu, avec les normes du Pacte et les autres principes généraux du droit international. Toutefois, si quelques critères ont nécessairement un caractère relatif - tels que le PNB et le stade de développement d'un Etat, etc. - il existe plusieurs indicateurs de portée universelle. D'après un auteur :

"Certains indicateurs portant sur tous les aspects de la vie pourraient être d'application universelle. L'alphabétisation universelle est un objectif que toutes les sociétés peuvent atteindre; il en va de même de l'accès aux soins de santé primaires, y compris les campagnes d'immunisation et l'élimination de la malnutrition aiguë. Ce sont de tels indicateurs universels qu'il serait le plus utile de mettre au point dans un premier temps" 61/.

86. Il serait prématuré, à ce stade des travaux du Rapporteur spécial, de recommander d'utiliser tel ou tel indicateur général et de retenir tel autre comme indicateur de base pour évaluer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Il est toutefois possible de suggérer (en fonction d'une méthodologie et de critères compatibles avec les droits de l'homme) quels indicateurs pourraient être retenus, au stade actuel initial de l'analyse.

VII. INDICATEURS DE BASE APPLICABLES EN MATIERE DE REALISATION
DES DROITS ECONOMIQUES ET CULTURELS

87. Il y a lieu de rappeler que le champ d'application des indicateurs sociaux est en constante évolution : leur utilisation, leur nature, leur portée et leur validité varient en permanence et font l'objet de modifications dans le cadre d'un processus dynamique. Les observations ci-après sont donc sujettes à réflexion et à discussion.

88. Dans toute analyse méthodologique visant à mettre au point d'éventuels indicateurs de base, il convient de formuler au départ certaines hypothèses fondamentales. Premièrement, il est indispensable de considérer les indicateurs de manière globale comme correspondant à tout un ensemble de préoccupations. Bien qu'il soit impossible d'obtenir des résultats généraux parfaits facilement comparables à l'échelon international, il faut néanmoins le tenter. Cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas tenir compte de la nécessité pratique d'utiliser certains indicateurs relatifs pour des pays se trouvant à des stades différents de développement ni privilégier des indicateurs précis, appropriés et complexes par rapport à des indicateurs moins satisfaisants. Deuxièmement, l'utilisation d'indicateurs de base ou leur élaboration doit aller dans le sens des obligations inhérentes à un droit donné et aux avantages qui en découlent. L'existence d'indicateurs valables peut aider à évaluer les "obligations de base minimales" relatives à un droit, mais ne saurait être une réponse à tout. L'utilisation d'indicateurs peut, à bien des égards, plus facilement permettre de faire ressortir la nécessité de donner effet aux droits économiques, sociaux et culturels. Troisièmement, les indicateurs, de base ou non, sont loin d'être parfaits. Il ne faut pas oublier ce facteur, sans trop l'exagérer cependant. Quatrièmement, il convient de sélectionner avec le plus grand soin les indicateurs de base. Le choix entre les divers critères examinés plus haut sera déterminant. On a pu dire par ailleurs que :

"L'examen des besoins en informations et des problèmes pratiques liés au choix et à l'utilisation des indicateurs amène à conclure qu'il est indispensable d'opérer une sélection. Les pays ont intérêt à choisir un petit nombre d'indicateurs pertinents dont le calcul est à la portée de leurs ressources plutôt que de viser à couvrir tous les indicateurs. En outre, mieux vaut faire certaines concessions sur le plan de l'exactitude de l'information que de consacrer des efforts excessifs à la recherche de la précisions." 62/

Cinquièmement, le choix des indicateurs doit se faire selon des critères uniformes dans tous les cas. Sixièmement, les indicateurs utilisés par les organes des droits de l'homme des Nations Unies devront être aussi détaillés que possible. Septièmement enfin, les indicateurs choisis devront permettre de procéder : a) à des évaluations globales à l'échelle nationale avec un degré de comparabilité régionale ou internationale aussi élevé que possible; et b) à des évaluations régionales, à l'intérieur d'un pays, entre provinces, villes et villages.

89. Ces sept hypothèses fondamentales posées, le Rapporteur spécial propose qu'en un premier temps, les organes des droits de l'homme utilisent les indicateurs de base ci-après, choisis en fonction : a) des sept hypothèses formulées plus haut; b) de la mesure dans laquelle ils sont actuellement

disponibles d'une manière générale; c) de leur comparabilité générale dans le temps et entre les pays; d) de leur applicabilité directe aux dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres textes juridiques pertinents; e) de leur utilisation par plusieurs organismes et f) de leur rapport direct avec un organisme des Nations Unies au moins. Il s'agit des indicateurs suivants :

- 1) taux de mortalité des moins de cinq ans;
- 2) PNB par habitant des 40 % les plus pauvres de la population (y compris l'existence d'un "seuil de pauvreté" et les critères qui le définissent);
- 3) indice physique de la qualité de la vie 63/;
- 4) taux global d'alphabétisation;
- 5) accès aux soins de santé primaires;
- 6) pourcentage de la population ou nombre de personnes atteintes de malnutrition aiguë;
- 7) pourcentage de la population ou nombre de personnes mal logées 64/;
- 8) indicateurs ventilés pour chaque droit selon le sexe, la race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, le revenu, etc.;
- 9) PNB par habitant (à des fins de comparaison).

90. Pour ce qui est du point 8 ci-dessous relatif à la ventilation des indicateurs, on ne saurait trop insister sur l'importance de la ventilation en fonction du sexe. Bien qu'il y a lieu d'élaborer et d'améliorer encore les indicateurs relatifs aux femmes dans bien des domaines, d'énormes progrès ont été accomplis à cet égard depuis la Conférence mondiale de l'Année internationale de la femme, en 1975. On en trouve ainsi davantage qu'en ce qui concerne d'autres catégories de personnes et ils sont d'une plus grande utilité. Ils peuvent être en outre précieux pour évaluer l'application des dispositions relatives à l'absence de discrimination et à l'égalité de traitement et faciliter d'une manière générale les travaux du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Ces observations sont d'autant plus importantes que, dans toutes les régions du monde, les femmes jouissent, dans leur ensemble, dans une bien moindre mesure que les hommes de nombreux droits économiques, sociaux et culturels 65/.

91. Le Rapporteur spécial serait heureux que la Sous-Commission lui fasse part de ses observations et suggestions au sujet desdits indicateurs de base.

VIII. INDICATEURS ET VIOLATIONS DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

92. Une question qui mérite une grande attention est celle de savoir dans quelle mesure on peut, par l'emploi d'indicateurs, établir que des droits économiques, sociaux et culturels sont ou ne sont pas violés. De manière générale, les principes de Limbourg énumèrent plusieurs actes et omissions de caractère général susceptibles de constituer des violations du Pacte. C'est ainsi que ces principes prévoient que :

"70. Le non-respect par un Etat partie d'une obligation découlant du Pacte, constitue, en droit international, une violation du Pacte;

...

72. Un Etat partie viole notamment le Pacte

- s'il ne prend pas une des mesures stipulées par celui-ci;
- s'il ne satisfait pas délibérément à une norme minimale internationale universellement acceptée en matière de réalisation des droits considérés alors qu'il a les moyens de le faire;
- s'il freine ou arrête volontairement la réalisation progressive d'un droit, sauf s'il le fait dans les limites autorisées par le Pacte si les ressources nécessaires à cette réalisation lui font défaut ou s'il s'agit d'un cas de force majeure ... "66/

93. Diverses violations du Pacte ont été examinées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à sa quatrième session et ont fait aussi l'objet de discussions avec le Rapporteur spécial. Tout en accueillant favorablement l'idée de lier éventuellement des indicateurs à des violations du Pacte, le Comité n'a pas dégagé la manière d'y parvenir d'une manière générale. Un de ses membres a déclaré que :

"Les indicateurs sont utiles pour les droits qui peuvent être mis en oeuvre progressivement, mais le sont-ils en cas de violations à cet égard ? On pourrait aussi examiner la question de savoir si l'on peut parler de violation en cas de retour en arrière dans tel ou tel domaine."

94. Deux suggestions d'ordre général peuvent être faites en la matière. En premier lieu, les indicateurs peuvent jouer un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de déterminer si un Etat observe les clauses de non-discrimination énoncées au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte. Le degré d'utilité de cette méthode d'analyse sera fonction de plusieurs facteurs, le plus important d'entre eux étant que des indicateurs ventilés et fiables soient fournis aux organismes des Nations Unies compétents dans le domaine des droits de l'homme. En second lieu, si l'on veut utiliser des indicateurs à d'autres égards que la discrimination, ce devra être sans doute à l'issue d'un long processus. Etant donné en effet que l'une des principales fonctions des indicateurs est de mesurer les progrès et les modifications intervenus à l'intérieur des Etats et entre les Etats dans le temps, un délai devra s'écouler avant qu'ils ne présentent une certaine utilité pour déterminer des violations. Ils devront avoir ainsi un certain degré de comparabilité dans le temps pour pouvoir permettre de relever d'éventuelles violations.

95. Certes, les violations des droits économiques, sociaux et culturels ne sauraient être considérées uniquement sous l'angle des indicateurs. Il n'est que trop évident que certains actes ou omissions non directement liés à des indicateurs constituent des violations de ces droits. Les experts de la Sous-Commission sont invités à se pencher sur la question générale des violations et sur le rôle des indicateurs pour déterminer quels actes ou omissions vont à l'encontre du Pacte.

IX. CONCLUSIONS PRELIMINAIRES

96. Les indicateurs peuvent jouer un rôle multiple et utile en matière de réalisation et d'évaluation des droits économiques, sociaux et culturels. Sous leur forme la plus utile, ils peuvent :

a) offrir un outil d'évaluation quantifiable directement applicable à l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels;

b) constituer un moyen pour mesurer la mise en oeuvre progressive de ces droits dans le temps;

c) permettre de cerner les difficultés ou les problèmes auxquels se heurtent les Etats dans la mise en application de ces droits;

d) aider à déterminer les éléments essentiels de cette catégorie de droits;

e) contribuer à montrer dans quelle mesure certains droits sont ou ne sont pas exercés dans la pratique;

f) contribuer à l'élaboration d'étalons à partir desquels les pays peuvent comparer les progrès qu'ils ont accomplis à ceux d'autres pays.

97. Les indicateurs sont toutefois l'objet de nombreuses limites et imperfections. La plus importante d'entre elles, pour laquelle aucune solution n'a encore été trouvée, tient à l'absence d'indicateurs disponibles et fiables dans divers domaines essentiels, ce qui peut amener à faire appel à des estimations ou des indicateurs inadéquats.

98. L'utilisation d'indicateurs dans le domaine des droits de l'homme doit être subordonnée à divers critères. Les organismes qui ont recours à des indicateurs se fondent déjà sur divers critères, mais les organes des droits de l'homme devront mettre au point leurs propres éléments d'appréciation. Pour eux, les indicateurs n'auront bien évidemment pas la même utilité que pour les autres organismes et cela devrait apparaître dans les critères de sélection des indicateurs. Il peut être utile de se référer à des critères existants, mais ceux-ci ne seront pas nécessairement les seuls éléments de référence.

99. Tous les organismes des Nations Unies qui s'occupent tant soit peu de questions de développement utilisent divers indicateurs sociaux et économiques mais, comme le montre l'analyse ci-dessus, il existe une grande diversité en ce qui concerne les types d'indicateurs dont ils se servent, leur finalité et

leurs utilisations, sans compter que, dans le système des Nations Unies, de nombreux indicateurs se chevauchent ou font double emploi. La question de la généralisation de leur application aux droits de l'homme doit donc être abordée dans une perspective globale, compte tenu de toutes les utilisations des indicateurs en question.

100. C'est surtout en matière d'évaluation que les indicateurs peuvent renforcer la capacité des organes de surveillance des droits de l'homme. Ils peuvent contribuer à clarifier la terminologie encore vague qui caractérise toujours de nombreux droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

101. En se concentrant sur les indicateurs et les objectifs précis qu'ils peuvent servir dans le domaine des droits de l'homme, les organes des droits de l'homme des Nations Unies peuvent accroître la coordination interinstitutions avec les institutions spécialisées et d'autres organismes de l'ONU. Un tel dialogue serait presque certainement utile aux uns et aux autres. De toute évidence, il faudrait resserrer les liens entre tous les organismes intéressés, en particulier ceux qui n'ont guère eu jusqu'à présent de contacts avec les organes des droits de l'homme des Nations Unies.

102. De nombreux organismes publient des listes d'indicateurs de base. Comme nous l'avons vu, de nombreux indicateurs de base considérés comme tels par un organisme ne le sont pas par d'autres. En outre, de nombreux indicateurs jugés utiles par les uns sont considérés comme insuffisants par d'autres. Ces questions devront être approfondies dans le cadre de l'utilisation d'indicateurs dans le domaine des droits de l'homme. Les séries d'indicateurs de base existantes peuvent toutefois aider les organes des droits de l'homme à déterminer le type d'indicateurs qui se rattachent directement aux droits en question.

103. Il est trop compliqué et délicat au stade actuel d'élaborer des indicateurs de base pour chacun des droits énoncés dans le Pacte. Il est cependant possible de proposer dix indicateurs généraux dont l'application pourrait favoriser une utilisation plus large des indicateurs dans les activités relatives aux droits de l'homme.

104. Des critères rigoureux devront être appliqués dans le choix des indicateurs de base, si l'on désire en particulier les utiliser pour cerner avec plus de précision les droits économiques, sociaux et culturels. Les critères les plus importants qu'il conviendrait d'appliquer à cet égard sont notamment les suivants :

a) Mesure dans laquelle l'indicateur considéré est actuellement disponible d'une manière générale;

b) Comparabilité internationale entre les pays et dans le temps;

c) Rapport direct aux normes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels;

d) Utilisation de l'indicateur considéré par deux organismes au moins des Nations Unies;

e) Sélectivité nécessaire dans le choix de l'indicateur;

f) Ventilation de l'indicateur considéré par catégories.

105. Il semble également possible que les indicateurs puissent permettre (quoique de manière limitée) à établir l'existence de violations des droits économiques, sociaux et culturels. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les dispositions du Pacte interdisant toute discrimination et l'obligation faite aux Etats de mettre progressivement en oeuvre ces droits.

NOTES

1/ McGranahan, P. et Richard, Measurement and Analysis of Socio-Economic Development: an Enquiry into International Indicators of Development and Quantitative Interrelations of Social and Economic Components of Development, (Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 1985), p. 5 et 6, anglais seulement.

2/ Elaboration d'indicateurs pour la surveillance continue des progrès réalisés dans la voie de la santé pour tous d'ici l'an 2000 (1981), OMS, Genève, p. 12.

3/ Voir, par exemple, Andreassen, Skalnaes, Smith et Stokke, "Human rights performance in developing countries: the case for a minimum threshold approach", dans Andreassen et Eide, Human rights in Developing Countries Copenhague (Akademisk Forlag, 1988) p. 333 à 355.

4/ Département des affaires économiques et sociales internationales (Bureau de statistique, Manuel des indicateurs sociaux (1989), Nations Unies, New York, p. iv.

5/ Voir ci-dessus note 1, p. 296 et 297.

6/ Ibid., p. 53.

7/ Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Methodological Problems in Selection and Analysis of Socio-economic Development Indicators (Genève, 1979), p. 6 et 7.

8/ Voir plus haut note 4.

9/ Voir plus haut note 1, p. 3.

10/ Banque mondiale, Social Indicators of Development (1989), publié pour la Banque mondiale par Johns Hopkins University Press, Baltimore et Londres, p. 355 à 357.

11/ Recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 1990 dans la région de la CEE - Variante régionale des recommandations mondiales pour la série des recensements de la population et des habitations de 1990 (Normes et études statistiques, No 40), Commission de statistique des Nations Unies, Commission économique pour l'Europe, Conférence des statisticiens européens et Commission économique pour l'Europe, Comité de l'habitation, de la construction et de la planification (New York, 1987), p. 3 et 4.

12/ UNICEF, La situation des enfants dans le monde (Oxford University Press, 1989), p. 94 et 95.

13/ Voir plus haut note 4, p. 21 à 23.

14/ Voir plus haut note 2, p. 15.

15/ E/CN.3/1989/11, par. 39. Le Bureau a mené ses travaux en étroite association avec d'autres unités administratives intéressées du système des Nations Unies, dont le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires du Secrétariat de l'ONU, l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme, le FNUAP, le Fonds de contributions volontaires pour la promotion de la femme, le Fonds de contributions volontaires pour la Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées et l'OMS.

16/ Voir plus haut note 12, p. 83.

17/ Bureau international du Travail, Annuaire des statistiques du travail (1988), quarante-huitième édition, Genève.

18/ Bureau international du Travail, Fixation des objectifs (1982) (Richards et Leonor eds.), Genève.

19/ Bureau international du Travail, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (Rapport général et observations concernant certains pays) (rapport III, partie 4A), Conférence internationale du Travail (soixante-seizième session, Genève, 1989), p. 38.

20/ Adoptée par la résolution WHA.34.36 de l'OMS, mai 1981.

21/ Organisation mondiale de la santé, Annuaire de statistiques sanitaires mondiales, 1988, Genève, p. vi et vii.

22/ Ibid., p. vii.

23/ Ibid., p. vii et viii.

24/ Ibid., p. viii.

25/ Organisation mondiale de la santé Surveillance continue des stratégies de la santé pour tous d'ici l'an 2000 - Canevas commun : surveillance continue (DGO/86.1), 1er décembre 1986, p. 4.

26/ Voir, par exemple, "Applicabilité des indicateurs du changement socio-économique aux fins de la planification du développement", dans Etude socio-économique (Paris), No 7 (1984).

27/ Voir, par exemple, E/1990/8.

28/ Voir plus haut note 1.

29/ L'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social a publié divers volumes concernant la banque de données de recherche notamment : Volume I, Compilation of Indicators for 1970; Volume II, Compilation of Indicators for 1970 with Adjustments for Age Structure; Volume III, 1960-1970 Comparisons, et Volume IV, Notes on the indicators.

30/ Brochure d'information de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social.

31/ Voir, par exemple, la publication de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social intitulée Service d'observation du développement au niveau local, vol. 1 à 3 (1980-1985).

32/ Voir plus haut note 12, p. 94 à 109.

33/ Ibid., p. 76.

34/ Document A/44/8, additif (rapport de la Commission des établissements humains sur les travaux de sa douzième session).

35/ Ibid.

36/ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1989.

37/ Voir plus haut note 10, p. vii.

38/ Ibid. passim.

39/ Ibid., p. viii.

40/ Déclaration de M. William H. Draper (Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement) à la seconde session ordinaire du Conseil économique et social, le 6 juillet 1989.

41/ E/C.12/1987/2.

42/ "Les Principes de Limbourg", Human Rights Quarterly, vol. 9:2 (mai 1987), Johns Hopkins University Press, p. 125.

43/ Ibid., Alston et Quinn, "The nature and scope of States Parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", p. 180 et 181.

44/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément No 38 (A/44/38), Recommandation générale No 9 (huitième session, 1989), par. 392.

45/ Document A/44/668, Application effective des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris l'obligation de présenter des rapports à ce titre, 8 novembre 1989, p. 50.

46/ Voir plus haut note 1, p. 111 à 115.

47/ Voir plus haut note 12, p. 94.

48/ Ibid., p. 85.

49/ Voir par. 15 du présent rapport.

50/ Voir plus haut note 18, p. 1.

51/ Ibid., p. 2.

52/ A. Eide, "Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach" dans Human Rights Law Journal, vol. 10, Nos 1-2 (1989), p. 45.

53/ Voir plus haut note 3, p. 334.

54/ Voir plus haut note 1, p. 65 à 79.

55/ P. McGranahan, et Richard, "Development statistics and correlations: a comment on Hicks and Streeten" dans World Development, vol. 9, No 4 (1981), p. 395.

56/ Voir plus haut note 12, p. 75 à 77.

57/ Ibid., et The Living Economy: A New Economics in the Making (1986) (Paul Ekins, ed.) Routledge and Kegan Paul, Londres.

58/ Eatwell, Milgate and Newman, eds, The New Palgrave Dictionary of Economics, vol. 3 (K-P), p. 242 à 244.

59/ Ibid.

60/ Voir également Rapport sur la situation sociale dans le monde (E/CN.5/1989/2).

61/ Stewart, "Basic needs strategies, human rights and the right to development" dans Human Rights Quarterly, vol. 11, No 3, (août 1989), p. 358.

62/ Voir plus haut note 2, page 17.

63/ Il convient de rappeler que l'indicateur relatif à l'indice physique de la qualité de la vie est composite, puisqu'il est fondé à la fois sur l'espérance de vie, le taux de mortalité infantile et le taux d'alphabétisation. Il serait particulièrement intéressant de la comparer à d'autres indicateurs de base. De plus, lorsque l'indicateur du PNB par habitant des 40 % les plus pauvres de la population d'un Etat n'est pas disponible, cet indice peut contribuer à combler cette lacune.

64/ Les indicateurs se rapportant aux conditions de logement font encore l'objet de controverse à l'échelle internationale et ne sont toujours pas, à l'heure actuelle, universellement acceptés. Dans une large mesure, l'utilité des indicateurs considérés sera fonction de la situation et des perspectives nationales ou locales en matière de logement. Il est généralement admis que ce qui correspond à un logement "suffisant" dans un Etat riche constitue, dans un pays pauvre, une norme par trop élevée. De même, un logement qui pourrait être à de nombreux égards suffisant dans un Etat du sud, ne le serait souvent pas dans un Etat du nord. C'est ce qu'exprime fort bien Louis Wirth en ces termes : "Le degré de civilisation se mesure, en partie du moins, aux normes minimales en matière de logement qu'une société tolère pour ses membres". Voir S. Leckie, "Housing as a human right" in Environment and Urbanization, (Londres) (octobre 1989), p. 92 à 108.

(suite de la note sur page suivante)

(suite de la note 64/)

Il importe d'élaborer des indicateurs nationaux sur la question de savoir ce que constitue un "logement suffisant", comme en témoigne le fait que de nombreux indicateurs de logement utilisés dans les pays industrialisés ont, jusqu'à une date relativement récente, été appliqués tels quels aux pays en développement. Si certains principes généraux peuvent effectivement l'être (en ce qui concerne notamment la protection contre les expulsions, l'accès aux services, l'offre de logements à un prix raisonnable, etc.), ce n'est pas le cas de beaucoup d'autres. On peut citer, à titre d'exemple, l'indicateur relatif au volume habitable par personne. Si, dans de nombreux cas, cet indicateur figure en bonne place, il passe au second plan dans de nombreux pays du tiers monde où 50 à 75 % des logements sont construits par les habitants eux-mêmes. Dans ce type de construction, ce sont les indicateurs relatifs à l'emplacement, au coût, à la sécurité de jouissance et de non-expulsion, à l'accès aux services collectifs, etc., qui sont importants. L'indicateur relatif au volume habitable par habitant occupe un rang très bas sur la liste des priorités relatives à un logement suffisant.

65/ Voir l'Etude mondiale sur le rôle des femmes dans le développement, 1989 publiée par le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires, Compiling Social Indicators on the Situation of Women et Improving Concepts and Methods for Statistics and Indicators on the situation of Women.

66/ Voir plus haut "Les principes de Limbourg", note 42, p. 131.

CHAPITRE II. ACTIVITE NORMATIVE FUTURE DANS LE DOMAINE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

106. Dans son rapport préliminaire, le Rapporteur spécial a indiqué plusieurs domaines dans lesquels on peut envisager de poursuivre l'action normative à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels. Il a noté que c'est un secteur dans lequel la coopération avec les institutions spécialisées pourrait être renforcée. Par ailleurs, la possibilité de lier les indicateurs à de nouvelles normes lui a paru digne d'attention. Lors de l'examen du rapport préliminaire, plusieurs experts se sont déclarés en faveur d'initiatives visant à poursuivre cette activité normative.

107. On va essayer, dans le présent rapport, d'examiner diverses questions que soulève la poursuite de l'activité normative. Pour illustrer ces questions, deux domaines ont été retenus. Le premier concerne le droit à un logement suffisant, qui est reconnu dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, bien que de manière très générale uniquement. L'activité normative à cet égard concernerait l'élaboration de règles plus précises tendant à conférer une plus grande spécificité à un droit reconnu de façon générale. Le second a trait aux droits fonciers, c'est-à-dire aux droits qui influent plus indirectement mais de multiples façons sur la réalisation d'une vaste gamme de droits économiques, sociaux et culturels. L'examen de ces deux questions devrait aider la Sous-Commission à mettre au point la manière d'aborder la future action normative dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels.

A. Le droit à un logement suffisant

108. Bien que le droit à un logement suffisant soit l'objet de nombreuses résolutions d'organes des Nations Unies et d'autres organes, qu'il soit inscrit dans une bonne trentaine de constitutions nationales et qu'il figure en outre dans divers instruments relatifs aux droits de l'homme, les obligations qui vont de pair avec la réalisation de ce droit et des avantages correspondants demeurent juridiquement tout à fait vagues ^{1/}, quoique, d'après les statistiques de l'ONU, plus d'un milliard de personnes dans le monde soient mal logées. Le nombre des sans-abri et de ceux dont les conditions de logement sont souvent inhumaines est en augmentation dans presque tous les pays, tant dans le Nord que dans le Sud. Il ne fait pas de doute que les droits en matière de logement doivent être énoncés avec une plus grande précision et appliqués avec plus de rigueur et qu'il faut adopter de nouvelles normes dans ce domaine. Aucune étude touchant directement le droit au logement n'a pour ainsi dire été menée par les organes des droits de l'homme des Nations Unies. En dehors du système des Nations Unies, en revanche, ce droit, mal respecté, commence à faire l'objet de tout un ensemble d'études et d'activités ^{2/}.

109. Des appels ont été lancés à tous les niveaux pour l'élaboration de nouvelles normes axées sur le droit à un logement suffisant. Cette question a, par exemple, été examinée par le Conseil économique et social à sa session de juillet 1989. Au sein de la Troisième Commission de l'Assemblée générale, un orateur a souligné qu'"il reste encore un important travail normatif à accomplir, par exemple en ce qui concerne le droit ... à un logement suffisant ..." ^{3/}. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a accordé dans ses sessions une attention accrue au droit au logement, consacrant au début de 1990, toute une journée à un "débat général" sur

cette question 4/. En outre, plusieurs membres de la Sous-Commission ont fait observer, lors de l'examen du rapport préliminaire du Rapporteur spécial, qu'il serait souhaitable de poursuivre l'activité normative sur ce droit. Des organisations non gouvernementales, tant internationales que nationales, ont tenu des propos analogues.

110. Avant d'aborder certains des thèmes essentiels qu'il convient d'examiner dans le cadre d'une action normative concernant le droit au logement, il conviendrait d'examiner quels organismes des Nations Unies pourraient et devraient jouer un rôle de premier plan à cet égard.

111. Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains est certainement un des principaux organismes en cause. Bien que, dans la problématique plus générale des établissements humains, il ait accordé aux droits de l'homme une place relativement peu importante, on ne saurait nier qu'il considère le logement comme un droit. Ainsi, dans la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000, qui a découlé de l'Année internationale du logement des sans-abri (1987), le Centre a fait ressortir que :

"Le droit à un logement convenable est universellement reconnu... [et] toutes les nations, sans exception, se reconnaissent, à des degrés divers, des obligations... de répondre aux besoins de logement (de leurs peuples). Les gouvernements qui veulent prendre leurs obligations au sérieux doivent modifier leur stratégie actuelle du logement sur certains points fondamentaux..." 5/

112. Par les travaux qu'il a accomplis sur les indicateurs en matière de logement et d'établissements humains dans le cadre de l'Année internationale du logement des sans-abri et de la Stratégie mondiale du logement, le Centre pourrait aussi beaucoup contribuer à parvenir à des précisions quantifiables dans ce domaine. L'expérience qu'il a acquise dans l'évaluation de la Stratégie pourrait être utile dans l'élaboration d'un futur instrument. Le Centre a clairement montré, d'autre part, l'intérêt qu'il porte à la question des droits en matière de logement en participant activement, pour la première fois, à la dernière session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

113. L'OMS pourrait aussi jouer un rôle extrêmement utile dans l'élaboration de nouvelles dispositions juridiques précises relatives au droit au logement. Son programme sur l'hygiène du milieu dans le développement rural et urbain en matière de logement a une incidence directe sur les questions relatives aux droits relatifs au logement 6/. Elle est consciente des menaces que font peser sur la santé, depuis des décennies, les conditions de logement insalubres et n'ignore pas les problèmes qui en découlent. Par le biais de son programme mondial de lutte contre le SIDA, elle pourrait contribuer à l'élaboration du droit au logement, notamment grâce au travail qu'elle accomplit ou qu'elle encourage sur les nombreux problèmes de logement auxquels sont confrontés les sidéens ou personnes infectées par le VIH. Enfin, les activités qu'elle mène dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et des indicateurs sociaux en général, ainsi que dans l'évaluation de son programme Santé pour tous d'ici l'année 2000 présentent aussi une très grande importance.

114. L'OIT s'occupe elle aussi, dans le cadre de son mandat, des droits en matière de logement. Outre l'intérêt des travaux de la Commission du bâtiment, du génie civil et des travaux publics, il convient de signaler

la Recommandation No 115 de l'OIT concernant le logement des travailleurs (1961), qui demeure l'un des instruments internationaux les plus précis sur le logement et les questions qui s'y rattachent 7/. Il est notamment précisé dans le préambule de cette recommandation que : "... la Constitution de l'OIT prévoit que l'Organisation est chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans la Déclaration de Philadelphie, laquelle reconnaît l'obligation solennelle pour l'OIT de seconder la mise en oeuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser un niveau adéquat de logement". Depuis l'adoption de cet instrument, il y a près de 30 ans, bien des choses ont changé en ce qui concerne le logement et les droits en matière de logement. C'est ce qui a amené le Conseil d'administration de l'OIT à recommander, dans une résolution de 1987, de réviser ladite recommandation 8/.

115. Le Comité de l'habitation, de la construction et de la planification de la Commission économique pour l'Europe pourrait aussi contribuer utilement à préciser les droits en matière de logement. Les travaux qu'il a effectués sur les indicateurs et ses recommandations sur les recensements de la population et du logement montrent qu'il s'intéresse directement à plusieurs questions fondamentales à cet égard 9/.

116. Outre l'aide que pourraient apporter les organismes susmentionnés, les organisations non gouvernementales devraient participer sur un pied d'égalité à l'élaboration de tout futur instrument dans ce domaine. Quelle que soit l'échelle de leurs activités, elles s'intéressent en effet de très près, du niveau local au niveau international, aux droits en matière de logement. Par sa campagne internationale en faveur de ces droits, Coalition internationale Habitat a presque terminé la rédaction d'une déclaration internationale en la matière et a publié récemment un document sur l'élaboration d'une charte internationale des droits en question. L'un des principaux sujets qu'elle a étudiés à ce propos est celui du phénomène encore courant des expulsions et des déplacements forcés, qui sont des atteintes manifestes au droit à un logement suffisant 10/.

117. Diverses campagnes organisées à l'échelle régionale, nationale et locale sur les droits en matière de logement visent à faire du droit au logement un droit plus précis et plus largement reconnu par la législation. Des campagnes en faveur du droit au logement sont actuellement menées en Asie (Asian Coalition for Housing Rights), ainsi qu'en Afrique du Sud, en Belgique, au Canada, en Colombie, en Equateur, en Inde (National Campaign for Housing Rights), en République de Corée, en République dominicaine, au Sénégal et dans d'autres pays. La participation des ONG à la solution du problème du logement en général et à l'élaboration de nouveaux textes sur les droits en la matière apparaît d'autant plus fondée qu'il s'est avéré que les ONG et les organisations communautaires de base coopèrent avec la population et parviennent souvent à construire, avec encore moins de ressources, dix fois plus de logements que ne le font les pouvoirs publics 11/.

118. Divers principes et questions traditionnellement délaissés par les organes des droits de l'homme devront trouver place dans tout nouvel instrument international sur les droits en matière de logement. S'il n'est certes pas possible de les énumérer tous ici, il convient d'en mentionner quelques-uns au moins et plusieurs devraient être à la base d'une convention dans ce domaine. Il s'agit notamment des suivants :

- a) Question foncière : il faudrait mettre au point une obligation précise, de la part des pouvoirs publics, tendant à donner effet au droit de disposer en sécurité d'un lieu permettant de vivre en paix et dans la dignité;
- b) Interdiction des expulsions et des déplacements massifs et forcés et autres formes d'expulsion : ces actes sont toujours virtuellement contraires aux obligations qui vont de pair avec le droit au logement, et on s'y heurte dans tous les pays bien qu'à des degrés largement différents;
- c) Protection contre toutes les formes de discrimination dans le secteur du logement, dont doivent bénéficier non seulement les groupes traditionnellement protégés par la législation relative aux droits de l'homme et ceux visés par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, mais aussi les groupes insuffisamment protégés et fréquemment victimes de discrimination dans le secteur du logement;
- d) Stratégies de "facilitation" : selon la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000, "Le changement d'orientation politique le plus fondamental sera l'adoption d'une optique de 'facilitation' mobilisant intégralement le potentiel et les ressources de tous les agents participant à la production et à l'amélioration des logements; il appartiendra toutefois aux intéressés de décider en dernier ressort de leur mode de logement";
- e) Rôle des femmes : il faudra reconnaître les droits des femmes dans tout ce qui touche au logement, notamment en matière de droits fonciers, de droits de succession, de prise de décisions, etc.;
- f) Sécurité de jouissance : le fait de se sentir en sécurité chez soi, quel que soit le mode d'occupation ou le type de logement, constitue l'un des éléments les plus importants du droit au logement. Les intéressés doivent être également à l'abri des expulsions, avoir légalement le droit de faire ce que bon leur semble chez eux et être maîtres de la situation en matière de logement;
- g) Offre de logements à un prix raisonnable : de manière absolue, les dépenses afférentes au logement doivent être raisonnables et ne pas empêcher la satisfaction des autres besoins de première nécessité;
- h) Accès à l'eau, aux installations d'assainissement, à l'emploi, au transport, aux routes et autres infrastructures essentielles ainsi qu'aux services sociaux;
- i) Participation de chacun, individuellement et collectivement, à tout ce qui touche au logement, et contrôle de chacun en la matière : chacun doit avoir le droit de participer pleinement à tout ce qui a trait au logement et celui de prendre part aux décisions qui le concernent dans ce domaine;
- j) Rôle du secteur non structuré du logement à l'égard des ressources en logement et satisfaction des besoins dans ce domaine : tout nouvel instrument sur les droits en matière de logement doit reconnaître le rôle considérable qu'a joué et que continue de jouer le secteur non structuré en matière de ressources de logement. De plus, ceux qui vivent dans des logements du secteur non structuré (30 à 75 % des logements dans les villes du tiers monde) doivent être reconnus comme tels et bénéficier d'un régime d'occupation légale;

k) Conséquences des conflits armés sur les droits en matière de logement : bien que les Protocoles aux Conventions de Genève visent à interdire les dommages aux logements civils, des quartiers ou villages entiers sont malheureusement dans la pratique presque complètement détruits en cas de conflit armé;

l) Droit, mais non devoir, de se loger : le droit au logement suppose le droit de se loger si on le désire mais aussi celui d'avoir accès au crédit, aux matériaux de construction et au terrain nécessaires, ainsi qu'aux infrastructures mises en place par les pouvoirs publics;

m) Droits en matière de santé et de logement : l'instrument envisagé sur les droits en matière de logement doit permettre de prévenir ou de supprimer les nombreux risques qui pèsent sur la santé des sans-abri et de ceux qui vivent dans des logements inadéquats;

n) Questions touchant l'environnement ayant une incidence directe sur les droits en matière de logement : inondations, glissements de terrain, pollution de la terre, de l'eau, de l'air, etc. Il faut reconnaître la nécessité d'une planification suivie des établissements humains et du logement;

o) Besoins spéciaux en matière de logement : il faut reconnaître les besoins particuliers des personnes âgées, des handicapés, des malades en phase terminale, des enfants, des femmes et autres groupes;

p) Nécessité de définir sur le plan juridique l'expression "logement suffisant". Cette définition pourrait être fondée sur six critères : i) structure physique adéquate; ii) lieu de construction; iii) infrastructure et installations en place; iv) coût; v) emplacement; et vi) régime d'occupation.

119. L'élaboration d'un instrument sur les droits en matière de logement pourrait être une bonne occasion d'utiliser directement des indicateurs dans le travail normatif et d'étudier plus à fond et de préciser les obligations de moyen et de résultat revenant aux pouvoirs publics à cet égard. Ces derniers ont le devoir de ne pas prendre de mesures d'expulsion, de ne pas pratiquer de discrimination dans le secteur du logement et de ne pas imposer de mesures qui limiteraient la participation de la population aux décisions intéressant les ressources en logement et le contrôle de ces ressources. Les droits en matière de logement supposent nécessairement l'obligation des pouvoirs publics de fournir, notamment, l'infrastructure et les services de base inhérents au droit au logement et de créer les mécanismes permettant d'accéder à la terre, aux matériaux de construction et au financement. De plus, l'élaboration de l'instrument envisagé pourrait susciter de nouvelles idées sur les aspects pratiques de la mise en oeuvre de ce droit, sa surveillance et son applicabilité en justice, qui ont bien besoin d'être renforcés et améliorés.

120. Le Rapporteur spécial souhaiterait connaître les vues de la Sous-Commission sur les perspectives concernant la poursuite des activités normatives dans le domaine des droits en matière de logement et l'intérêt que pourrait présenter pour elle une étude sur ces droits analogue à celle qui a été faite sur le droit à l'alimentation, avant d'entreprendre des travaux touchant à l'élaboration d'une convention internationale sur les droits en question.

B. Droits fonciers

121. On reconnaît de plus en plus que les droits fonciers et la réforme agraire sont le plus souvent à la base de la jouissance des droits de l'homme. La réalisation de divers droits économiques, sociaux et culturels, tels que le droit à l'alimentation, le droit au logement, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à la culture, les droits des peuples autochtones et autres populations, est en effet directement liée à la terre. Le Rapporteur spécial n'ignore aucunement que toute matière touchant aux droits fonciers est délicate et sujette à controverse au plan international, mais il est convaincu qu'il est temps de se pencher sur cette question capitale avec tout le sérieux qu'elle mérite. Aucune question n'est aussi essentielle dans la hiérarchie des rapports qui existent au sein de la société et dans les problèmes ayant trait à l'égalité et à la répartition du revenu.

122. Les droits fonciers et autres droits s'y rapportant, quoique fréquemment oubliés ou passés sous silence, sont reconnus par plusieurs textes internationaux moins souvent invoqués et relevant d'une manière générale de normes de "soft law". La Sous-Commission peut-elle contribuer utilement à ériger certaines d'entre elles en "hard law" ? Les normes de droit international relatives aux droits fonciers sont beaucoup plus nombreuses qu'on ne le pense généralement et on trouvera ci-après à titre d'exemple plusieurs des plus importantes dispositions correspondantes.

123. La Déclaration des Nations Unies sur le progrès et le développement dans le domaine social (1969) contient, à cet égard, plusieurs dispositions intéressantes (troisième partie, Moyens et méthodes), qui sont ainsi libellées :

"Compte tenu des principes énoncés dans la présente Déclaration, la réalisation des objectifs du progrès et du développement dans le domaine social exige la mobilisation des ressources nécessaires par l'action nationale et internationale, l'accent étant mis notamment sur les moyens et méthodes ci-après :

Article 17 d) : L'adoption de mesures de contrôle appropriées pour l'utilisation des terrains dans l'intérêt de la société;

Article 18 b) : La promotion des réformes sociales et de la réforme des institutions sur une base démocratique et l'encouragement donné à la volonté de changement, facteurs qui sont essentiels pour éliminer toutes les formes de discrimination et d'exploitation et qui sont de nature à accélérer le progrès social et économique, notamment une réforme agraire propre à assurer un régime de propriété et d'utilisation des terres qui serve au mieux les objectifs de la justice sociale et du développement économique;

Article 18 c) : L'adoption de mesures visant à accroître et à diversifier la production agricole, notamment par l'application de réformes agraires démocratiques ..." (non souligné dans le texte).

124. Dans la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains (1976), la terre est présentée comme suit :

"II. Principes généraux

...10. La terre est l'un des éléments fondamentaux des établissements humains. Tout Etat a le droit de prendre les mesures nécessaires pour maintenir sous le contrôle des pouvoirs publics, l'utilisation, la possession, l'affectation et la mise en réserve de la terre. Tout Etat a le droit de planifier et de réglementer l'usage de la terre qui est l'une de ses principales ressources de façon que la croissance des centres de peuplement urbains et ruraux réponde à un plan détaillé d'occupation des sols. Ces mesures doivent assurer la réalisation des objectifs de base en matière de réforme sociale et économique dans chaque pays, conformément à son régime foncier et à sa législation nationale."

"III. Cadre d'action

...13. La terre est un élément essentiel pour la création d'établissements humains, qu'ils soient urbains ou ruraux. Etant donné qu'il s'agit d'une ressource limitée, l'utilisation des terres et le régime foncier devraient être soumis au contrôle de l'Etat, grâce à des mesures et à une législation appropriées, y compris des politiques de réforme agraire - constituant le fondement même d'un développement rural intégré - qui favorisent le transfert de ressources économiques vers le secteur agricole et l'expansion de l'agro-industrie, en permettant une intégration et une organisation plus satisfaisantes des établissements humains, conformément aux plans et programmes nationaux de développement. La plus-value des terrains résultant d'une décision ou d'un investissement public doit être recueillie au profit de la société dans son ensemble. Les gouvernements doivent également veiller à ce que l'on conserve aux terres de grande valeur agricole leur rôle primordial."

125. Il est fait référence à la terre dans diverses sections concernant le logement et les établissements humains de la Stratégie mondiale du logement récemment adoptée. Ainsi, dans la section consacrée à la gestion des sols, il est dit que :

a) Les pouvoirs publics devront stimuler un flux suffisant de terrains pour faire face aux besoins de logement;

b) Dans de nombreux pays, les pouvoirs publics devront reconnaître l'importance pratique des marchés fonciers officiels et éliminer les entraves qui s'opposent actuellement à ces marchés;

c) Les pouvoirs publics devront trouver des solutions de rechange à l'offre de terrains sur les marchés parallèles, qui ont aidé beaucoup de familles à faible revenu dans le passé, mais qui ne pourront peut-être pas fournir suffisamment de terrains pour répondre aux besoins futurs;

d) Dans les pays où les pouvoirs publics ne contrôlent pas directement le marché foncier, différentes options seront possibles pour libérer des terrains à bâtir à des fins résidentielles;

e) Pour accroître l'offre de terrains à bâtir à des fins résidentielles, les pouvoirs publics seront fondés à intervenir sur les marchés fonciers en appliquant des mesures d'incitation et des sanctions bien choisies;

f) La gestion des terrains devrait être améliorée, notamment par la mise en place de systèmes abordables de cadastre et de programmes de régularisation des titres fonciers;

g) L'amélioration des logements exigera la préservation des terrains utilisés pour le logement des groupes à faible revenu;

h) L'établissement de nouvelles colonies de squatters peut être maîtrisé, une fois qu'un système efficace de gestion des sols sera mis en place, mais les squatters qui ont accumulé des droits d'occupation par suite d'un séjour prolongé devront voir leurs droits reconnus et légitimés 12/.

126. Le Directeur exécutif du Centre des Nations Unies pour les établissements humains a évoqué la question de la terre dans les termes suivants :

"La solution à la crise du logement dans les villes du tiers monde passe par la terre. En raison de la pénurie de terrains à bâtir légalement disponibles et bon marché, la plupart des nouveaux logements sont aujourd'hui construits dans des bidonvilles illégaux. Si les municipalités fournissaient des terrains à bâtir, elles pourraient freiner la croissance rapide de ces bidonvilles et désencombrer les taudis urbains surpeuplés." 13/

127. La Convention No 169 de l'OIT sur les droits des peuples indigènes traite en détail de la question des droits fonciers. Certains des points les plus importants, formulés aux articles 13 à 19 sont les suivants :

"14. Les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés ...;

15. Les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés. Ces droits comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources ...;

16. (1) Sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les peuples intéressés ne doivent pas être déplacés des terres qu'ils occupent ...;

19. Les programmes agraires nationaux doivent garantir aux peuples intéressés des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les autres secteurs de la population en ce qui concerne : a) l'octroi de terres supplémentaires quand les terres dont lesdits peuples disposent sont insuffisantes pour leur assurer les éléments d'une existence normale, ou pour faire face à leur éventuel accroissement numérique; b) l'octroi des moyens nécessaires à la mise en valeur des terres que ces peuples possèdent déjà."

128. Ni le droit de propriété ni le droit à la terre ne sont mentionnés dans aucun des deux Pactes. Le seul instrument de la Charte internationale des droits de l'homme dans lequel il y est fait référence est la Déclaration universelle des droits de l'homme dont l'article 17, très fréquemment cité, est ainsi libellé : "1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. 2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété".

129. Tous les organismes régionaux de protection des droits de l'homme à savoir le Conseil de l'Europe, l'Organisation des Etats américains (OEA) et l'Organisation de l'unité africaine (OUA), ont adopté des dispositions juridiques ayant directement et indirectement trait à la propriété. Le Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adopté en 1952, dispose notamment ce qui suit :

"Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes."

130. Il est intéressant de constater que, même dans cet instrument européen, le terme "propriété" n'apparaît pas et que le Protocole ne parle pas non plus du droit d'accéder à la propriété. Depuis l'entrée en vigueur de ce texte, la Commission et la Cour européennes ont été saisies d'un nombre bien moins élevé d'affaires qu'on n'avait craint 14/.

131. Deux instruments de l'OEA traitent de manière assez détaillée du droit à la propriété. L'article 21 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme dispose que :

"1. Toute personne a droit à l'usage et à la jouissance de ses biens.
La loi peut subordonner cet usage et cette jouissance à l'intérêt social.

2. Nul ne peut être privé de ses biens, sauf sur paiement d'une juste indemnité, pour raisons d'intérêt public ou d'intérêt social, et dans les cas et selon les formes prévues par la loi.

3. L'usure ainsi que toute autre forme d'exploitation de l'homme par l'homme sont interdites par la loi" (non souligné dans le texte).

132. La Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (1948) renferme une disposition très intéressante qui se rapporte tout particulièrement à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Il s'agit de l'article 23 qui est ainsi libellé : "Toute personne a droit à la propriété privée pour satisfaire aux nécessités essentielles d'une vie décente qui contribue à maintenir sa dignité et celle de son foyer". Plus que toute autre, cette disposition aborde la question de la propriété du point de vue de la possibilité que doit avoir chacun de mener une vie décente dans la dignité.

133. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dispose en son article 14 que :

"Le droit de propriété est garanti. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, et ce, conformément aux dispositions des lois appropriées."

134. Les dispositions juridiques susmentionnées donnent une idée générale de la façon dont les questions relatives à la terre et à la propriété sont traitées sur le plan juridique. Il est frappant de constater que dans virtuellement toutes les dispositions susvisées l'Etat jouit d'un énorme pouvoir en ce qui concerne l'utilisation de la terre, mais ce qui est encore plus étonnant, c'est que, dans la pratique, ce pouvoir est rarement utilisé de manière constructive. Les tentatives très diverses qui ont été faites pour limiter dans la législation nationale ou la réglementation locale la superficie totale de terrains urbains que les particuliers peuvent posséder n'ont eu que des effets très restreints 15/. Par ailleurs, la "nationalisation" ou la "socialisation" de la totalité des terres a eu autant d'effets négatifs que positifs 16/. Dans beaucoup de pays, le pourcentage de personnes qui possèdent des terres et de celles qui n'en ont pas est extrêmement disproportionné. Il faut rappeler que la terre est à la fois un bien public et un bien privé : les propriétaires de logements et les exploitants agricoles doivent avoir accès à la terre pour répondre à leurs besoins, tandis que la collectivité a besoin de terres pour construire des routes et des chemins et mettre en place des services publics.

135. Des millions de personnes dans le monde, à la ville comme à la campagne, n'ont guère de garantie juridique à l'égard de l'occupation du sol sur lequel elles vivent ou qu'elles exploitent. Il est admis que tant dans les zones urbaines que dans les zones rurales, une telle sécurité doit être suffisante pour que les divers droits de l'homme puissent être pleinement réalisés. L'insécurité rend souvent les paysans victimes de relations d'exploitation avec leurs propriétaires et décourage les pauvres des villes à améliorer ou entretenir leur logement. La menace incessante d'une expulsion ou d'un déplacement réduit considérablement les initiatives personnelles et les projets d'avenir. Il convient de signaler qu'il existe actuellement des indicateurs et qu'un certain nombre d'autres sont à l'étude pour évaluer a) la répartition des terres au sein de la société et b) les différents types d'occupation du sol et la sécurité correspondante qu'ils offrent. Bien qu'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine, l'utilisation de ces indicateurs contribuerait très certainement à une meilleure compréhension du problème de la terre dans le cadre des droits de l'homme.

136. Divers organismes des Nations Unies pourraient participer directement à l'étude des liens entre la terre et les droits de l'homme, notamment la FAO, l'OIT, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains, etc.

137. La question des droits fonciers est complexe. De l'avis du Rapporteur spécial, il serait utile que la Sous-Commission entreprenne une étude sur la question, de façon beaucoup plus détaillée qu'il n'est possible de le faire dans le présent rapport. De plus, les questions suivantes pourraient, entre autres, faire l'objet d'une étude séparée en la matière :

a) Le droit de posséder de la terre ou d'autre biens, tel qu'il existe actuellement dans le droit international relatif aux droits de l'homme, est-il suffisant lorsqu'on l'examine dans le contexte des droits de l'homme ? Ou ne faudrait-il pas commencer à voir la simple possibilité de faire valoir un droit par opposition au droit d'obtenir, de posséder ou d'acquérir des biens si on le désire ?

b) La Sous-Commission ou d'autres organes des droits de l'homme peuvent-ils avancer des idées constructives sur des déclarations comme la suivante, faite par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement dans Notre avenir à tous :

"Lorsque la moitié ou plus de la main-d'oeuvre d'une ville n'a aucune chance d'obtenir légalement une parcelle sur laquelle construire une maison sans parler d'avoir les moyens d'acheter ou de louer légalement une maison, l'équilibre entre les droits des propriétaires privés et le bien commun doit être rapidement repensé". 17/

c) Le droit de posséder de la terre ou des biens suppose-t-il nécessairement le droit d'en être propriétaire ? Ne serait-il pas préférable, par exemple, en ce qui concerne le droit au logement, de faire du "droit à un lieu où vivre en paix et dans la dignité" une norme reconnue et un idéal à atteindre ? Cela engloberait le droit à la propriété mais aussi un droit supérieur à la sécurité de jouissance du lieu n'appartenant pas nécessairement à celui qui l'occupe.

d) Les organes des droits de l'homme des Nations Unies peuvent-ils ou devraient-ils encourager les Etats à utiliser plus efficacement les pouvoirs légaux dont ils disposent ou les persuader de le faire afin de garantir une répartition plus équitable de la terre dans l'intérêt de la société ?

e) Est-il nécessaire ou utile d'adopter de nouvelles normes se rapportant expressément aux droits fonciers ? Ne serait-il pas peut-être plus intéressant de traiter ces droits dans le cadre de normes se rapportant à d'autres droits tels que le droit au logement ? Ou serait-il plus réaliste de consacrer plus d'énergie à la mise en oeuvre des normes existantes en la matière ?

138. L'étude des questions ci-dessus pourrait contribuer à une analyse plus poussée du champ d'application de l'activité normative future dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Bien que cette activité s'impose clairement davantage dans certains domaines que dans d'autres, il serait utile d'examiner la question de sa faisabilité dans des domaines tels que les droits fonciers, c'est-à-dire dans des domaines qui ont une incidence indirecte mais primordiale sur tout le processus de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Les membres de la Sous-Commission sont invités à s'exprimer là-dessus afin de faciliter la poursuite de l'analyse de toute future activité normative.

NOTES

1/ Le droit au logement est actuellement énoncé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 11), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 5, al. e) iii)), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 14, par. 2), la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 25), ainsi que dans divers autres instruments internationaux et régionaux. Voir Scott Leckie, Shelter as a Need, Shelter as a Right: the Right to Adequate Housing in International Human Rights Law (Institut international pour l'environnement et le développement, 1990, appendice 1).

2/ Voir, par exemple, Hardoy et Satterthwaite, Squatter Citizen (Londres, Earthscan, 1989); "Homelessness and the right to shelter: a view from Parkdate" in Journal of Law and Social Policy, vol. 4, 1988, p. 35 à 108; Sen et autres auteurs, Housing is a Human Right !, 1989 (Calcutta, National Campaign for Housing Rights in India).

3/ A/C.3/42/SR.40, par. 33.

4/ E/C.12/1990/CRP.1/Add.11, tel que révisé.

5/ Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000 (A/43/8/Add.1).

6/ Shelter and Health: Contribution of WHO to the International Year of Shelter for the Homeless (WHO/EHE/RUD/87.1), Genève, 1987.

7/ Recommandation No 115 du 28 juin 1961 concernant le logement des travailleurs.

8/ Voir résolution III du 23 juin 1987 concernant l'Année internationale du logement des sans-abri et le rôle de l'OIT, Conférence internationale du travail, soixante-treizième session, Genève.

9/ Recommandations concernant les recensements de la population et du logement dans la région de la CEE en 1990, (CEE), 1987, Nations Unies, New York.

10/ Le Comité a reconnu, dans le résumé du débat général sur le droit au logement, que celui-ci fait l'objet de violations, en particulier en cas d'expulsion. Voir plus haut, note 4 et E/C.12/1990/SR.22.

11/ Turner, Building Community: A Third World Casebook (Coalition internationale Habitat, éditions Bertha Turner), Londres, Building Community Books, 1988; Marion Boyers, Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments (Londres, 1976); Ospina, Housing Ourselves (1987), Hilary Shipman (Londres, 1987); Environment and Urbanization: Beyond the Stereotype of Slums-How the Poor Find Accommodation in Third World Cities (vol. 1 et 2, octobre 1989), Institut international pour l'environnement et le développement, Londres.

12/ Voir plus haut note 5, p. 43 à 45.

13/ McAuslan, Urban Land and Shelter for the Poor (Earthscan, Institut international pour l'environnement et le développement), 1985, p. 9.

14/ Fawcett, The Application of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (Clarendon Press, 1987), p. 227.

15/ McAuslan, voir note 13 plus haut, p. 31 à 40.

16/ Idem.

17/ Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Notre avenir à tous (Editions du fleuve - les publications du Québec), 1987 p. 300.

CHAPITRE III. QUESTION DE L'EXTREME PAUVRETE

139. Les précédents chapitres du présent rapport intérimaire ont été consacrés à l'examen des questions relatives à l'évaluation des progrès réellement accomplis dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. On a relevé l'utilité des indicateurs économiques et sociaux à cet égard, notamment en ce qui concerne l'évaluation des aspects matériels de la réalisation de ces droits dans le temps. On a également vu que la question de l'utilité des indicateurs touchant les violations des droits économiques, sociaux et culturels est plus difficile à établir et appelle un examen plus approfondi. Il semble nécessaire d'élaborer des normes internationales plus précises relatives aux droits économiques, sociaux et culturels, notamment dans le domaine des droits sociaux. L'expérience de l'OIT en matière normative est particulièrement importante à cet égard. Il y a lieu de penser que l'élaboration d'une méthodologie appropriée touchant les indicateurs et la poursuite des activités normatives constituent deux parties d'une même tâche qu'il convient de mener simultanément dans les activités futures intéressant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

140. Une meilleure compréhension du problème de l'extrême pauvreté et une étude des mesures à prendre éventuellement à cet égard représentant une tâche supplémentaire. Certains problèmes fondamentaux sont mentionnés dans le rapport préliminaire (par. 38 à 51). Le Rapporteur spécial est toujours d'avis que la question de l'extrême pauvreté doit être considérée non pas uniquement comme un phénomène social qu'il convient d'étudier de manière plus approfondie, mais aussi comme un problème dont la solution passe par un ferme engagement moral et politique. Les normes relatives aux droits de l'homme constituent une base normative pour un tel engagement et l'on pourrait certes souligner que la liberté humaine appelle un tel engagement. Comme il est dit dans le rapport préliminaire (par. 46), il ne faudrait pas que les termes "pauvreté" et "pauvre" connotent la passivité du pauvre. Les pauvres doivent être perçus comme des sujets et des partenaires du changement plutôt que comme des "objets" de la lutte contre la pauvreté.

141. C'est pourquoi, lors de l'élaboration du présent rapport intérimaire, le Rapporteur spécial a consulté de manière approfondie le Mouvement international ATD quart monde, organisation qui a acquis une grande expérience dans la lutte contre la pauvreté avec la participation active des pauvres. Le résultat de cette consultation et la contribution de cette organisation au présent rapport font l'objet des paragraphes qui suivent.

A. Introduction

142. Pour introduire les réflexions sur les questions de la grande pauvreté, un retour à la notion de la dignité humaine s'impose. En effet, le débat sur l'indivisibilité des droits de l'homme se réfère à l'indivisibilité de la personne humaine et de sa dignité; les débats récents sur les droits de l'homme et le droit au développement ont rappelé que la personne humaine et sa dignité doivent se trouver au centre de tous les efforts pour le développement 1/.

143. L'expérience de vie des personnes en situation d'extrême pauvreté est importante pour la compréhension de la notion de dignité humaine.

144. Pour la personne qui ne peut se parer d'aucun signe extérieur affirmant sa dignité, la personne qui ne peut camoufler sa dépendance d'autrui sous aucune performance sociale, économique, culturelle ..., pour la personne qui n'a à présenter au monde que sa seule humanité et celle des siens, l'affirmation de la dignité se résume dans la question : "Qui suis-je pour toi ?".

145. Pour que cette personne-là puisse être convaincue de la dignité qu'elle porte, il lui faut un partenaire. Pour que l'affirmation de la dignité puisse vivre dans la communauté humaine, tout se passe donc comme si chaque sujet de dignité avait besoin d'un partenaire qui la lui confirme, voire la lui révèle. Pour que la dignité humaine puisse remplir son rôle de source de droits, il ne suffit pas que chaque personne porte en elle le sentiment très profond d'être douée de dignité, de "ne pas être un chien"; encore faut-il que ce sentiment soit confirmé par une autre personne.

146. Qui suis-je pour toi ? : l'indifférence à cette question posée par les plus pauvres du monde étouffe les droits de l'homme dans leur germe, empêche la source des droits de l'homme qu'est la dignité humaine de couler. Pour la mise en oeuvre de l'ensemble des droits de l'homme, cette réciprocité dans la reconnaissance de la dignité humaine nous paraît avoir notamment deux conséquences.

a) La dignité humaine est "indomptable" : le fait que la dignité humaine puise ainsi dans l'essence de la condition des hommes rend malaisée sa codification. On serait tenté de dire que, par définition, elle est irréductible à des normes. Elle devance les droits de l'homme dès que ceux-ci sont définis, délimités, enfermés dans des textes réglementant les rapports entre les hommes. La promotion des droits de l'homme, par conséquent, ne peut devenir une réalité dans la communauté internationale que si la conscience et l'exercice des droits de l'homme sont alimentés par une identification toujours renouvelée des exigences qu'impose la dignité, au fur et à mesure qu'évolue l'environnement humain. Au sein de cette évolution, l'expérience des personnes les plus faibles, leur questionnement "Qui suis-je pour toi ?", pourrait être l'expérience directrice des efforts de renouvellement.

b) La dignité humaine en appelle à la fraternité : la pensée sur les droits de l'homme au moment de l'élaboration de la Déclaration universelle des droits de l'homme avait bien saisi que la dignité humaine ne saurait être mise en oeuvre sans un esprit de fraternité : les notions de "famille humaine", "devoir de se comporter les uns envers les autres dans un esprit de fraternité", sont inhérentes à la pensée sur les droits de l'homme.

147. Mais la communauté internationale, tout comme les communautés nationales, en ont-elles toujours tiré les conséquences ? Les droits de l'homme sont-ils toujours mis en oeuvre à la lumière de cette question des plus pauvres : Qui suis-je pour toi ? Nos instruments de protection des droits économiques, sociaux et culturels notamment, mais aussi des droits civils et politiques, reflètent-ils toujours une ambition fraternelle ?

148. En vue de la mise en oeuvre des droits fondamentaux, la question "Qui suis-je pour toi ?" devient, en effet, plus pertinente : "Es-tu prêt à mettre en oeuvre cette fraternité, mes espoirs deviennent-ils tes espoirs ?"

149. Avec insistance, le père Wresinski et le Mouvement ATD quart monde ont soutenu devant la communauté internationale que la mise en oeuvre morcelée

des droits de l'homme (à distinguer d'une mise en oeuvre par étapes) était une trahison de l'esprit des droits de l'homme. Celui-ci demande en effet que tout droit accordé exprime une ambition pour le développement de la personne dans son ensemble, qu'il soit l'amorce d'un ensemble de droits correspondant à l'ensemble indivisible qu'est la personne humaine.

B. Permettre aux personnes et groupes vivant en grande pauvreté de faire valoir leur connaissance sur la paupérisation et la pauvreté : un acte démocratique fondamental

150. En adoptant, lors de ses 45ème et 46ème sessions, les résolutions "Droits de l'homme et extrême pauvreté" 2/, la Commission des droits de l'homme insiste sur la nécessité d'une meilleure connaissance des phénomènes d'extrême pauvreté, ainsi que de ses causes. Nous voudrions dans cette première partie exprimer quelques réflexions sur le type de connaissance permettant d'aborder ces questions.

151. Au cours des débats sur la nécessité d'une meilleure connaissance de l'extrême pauvreté, de nombreux obstacles ont été identifiés : l'hétérogénéité des populations très pauvres, le manque de données statistiques et l'incertitude quant aux meilleures méthodes de connaissance, la complexité des causes de la paupérisation. Il s'agit moins dans la présente contribution de répondre à ces questions, ou d'examiner les outils de connaissance 3/, que de préciser l'esprit dans lequel l'effort de connaissance peut être poursuivi.

152. La dignité de la personne humaine ne peut s'épanouir que si elle est révélée ou confirmée par un partenaire. L'effort de connaissance de l'extrême pauvreté procède de la même relation de partenariat, de fraternité. Il exprime une volonté de savoir, un refus de l'indifférence, de la part des non-pauvres. Il convient donc de chercher à comprendre l'analyse même de ceux qui subissent l'extrême pauvreté et à créer les conditions pour qu'ils puissent l'exprimer librement.

153. Un tel processus de connaissance, confrontation dynamique issue du refus de l'indifférence, manifeste la double volonté des non-pauvres et des pauvres de lutter ensemble contre l'extrême pauvreté.

154. L'efficacité de la connaissance de l'extrême pauvreté semble par conséquent moins suspendue à la finesse des instruments techniques (statistiques, expertises ...) mis en place, qu'à la création d'un accord (par connaissance partagée), sur les buts à atteindre et les moyens à employer dans la lutte contre l'extrême pauvreté.

155. La création d'une connaissance, comprise ainsi comme un processus dynamique entre non-pauvres et pauvres, apparaît d'ores et déjà comme un processus fondateur de démocratie. La connaissance suit la reconnaissance dans la mise en oeuvre de la dignité humaine.

C. "Là où des hommes sont condamnés à vivre dans la misère, les droits de l'homme sont violés" - pourquoi et comment ? 4/

1. Les très pauvres, défenseurs des droits de l'homme

156. La manière même dont les personnes en situation de grande pauvreté parlent de leur condition met en lumière la violation des droits de l'homme que représente la misère. Elles mentionnent des expériences comparables

à celles signalées par d'autres victimes de violations des droits de l'homme : "Je regarde toujours derrière moi quand je marche dans la rue"; "J'avais l'impression qu'on m'observait"; "Ils m'ont convaincue que ce serait mieux que j'abandonne mon enfant. J'ai changé d'avis très vite, mais je n'ai pas pu m'imposer, les pressions étaient trop fortes"; "Ils sont venus me chercher pour me mettre en hôpital psychiatrique".

157. Les très pauvres s'entendent dire et redire : "Vous êtes un incapable, un parasite, une nuisance pour la communauté à laquelle vous appartenez". Ces paroles, sans cesse répétées, finissent par semer le doute en eux, et par briser leur force.

158. Cette communauté d'expérience entre les victimes des violations des droits de l'homme et les femmes vivant en grande pauvreté devrait nous pousser à comprendre comment dans l'extrême dépendance et faiblesse qui sont les leurs, les plus pauvres s'ingénient à résister à la destruction de leur dignité, à être défenseurs des droits de l'homme, à leur place, avec leurs moyens.

159. Tous les hommes ayant subi des atteintes à leur dignité ont subi les effets de la tentation du pouvoir de l'homme sur son frère, et les limites que dressent nos communautés à la fraternité. Au-delà de ces limites, internement de tous ordres pour les uns, abandon hors-temps et hors-espace pour les autres : deux facettes du même déni de fraternité et de dignité.

160. Peut-on pour autant déceler des violations de droits de l'homme dans l'engrenage de la misère ?

2. Engrenage de la misère et droits de l'homme

161. Ayons à l'esprit le combat quotidien que mènent les très pauvres. La misère n'est pas un état statique, elle est faite d'accumulations quotidiennes de privations, de dépendances, de résistances à la destruction et à l'autodestruction.

162. Pour montrer la nécessité d'étudier plus finement cet engrenage à la lumière des droits de l'homme, il est peut-être utile ici d'essayer de comprendre ce que le père Wresinski appelait la "violence faite aux pauvres", la "torture de la misère", puis la "violation des droits de l'homme".

163. Il entendait par là, la torture des soucis quotidiens pour parvenir à accommoder ceux qui ont pouvoir sur vous; torture d'un habitat de misère qui brise toute harmonie de famille; torture du silence qui oblige les pauvres à laisser leur esprit tourner en rond et à s'autodétruire; torture du mépris.

164. La misère est une violence faite aux plus pauvres dans leur corps lorsque, ayant pour seul capital les forces physiques d'enfants, de jeunes, de femmes et d'hommes pauvres, ils sont obligés d'en vivre dès leur plus jeune âge (travail des enfants, prostitution), puis de l'user, de lui extirper des forces au-dessus de leurs forces, (conditions de travail et d'oisiveté forcée des hommes et des femmes les plus pauvres) pour produire les moyens nécessaires pour abriter, nourrir, élever leur famille.

165. Cette violence faite aux pauvres, est-elle cernable dans des violations de droits fondamentaux justiciables ? La réponse doit être différenciée.

166. La route vers le fond de la misère est pavée de violations des droits de l'homme reconnus et protégés par des instruments internationaux et nationaux. Ces pavés qui mènent vers le bas s'appellent alors discrimination dans l'exercice des droits de l'homme par rapport à des personnes en situation d'infériorité, économique notamment; ou encore non-accès aux moyens de contrôle de l'application des droits fondamentaux garantis.

167. On serait tenté de décrire la paupérisation, c'est-à-dire le chemin d'une pauvreté relative vers la misère, donc vers la dépendance extrême du bon vouloir des autres hommes sur le plan économique, social, politique, culturel comme une suite de discriminations passives, discriminations-omission par rapport à des droits fondamentaux reconnus, et l'impossibilité d'obtenir justice.

168. Au bout de la route, pourtant, la discrimination devient plus active : la personne en grande pauvreté risque de perdre des droits, de devenir "hors-la-loi". La mémoire collective des très pauvres le sait bien : "Je n'y ai pas droit" est leur réflexe premier face à des textes comme la Déclaration universelle des droits de l'homme. "Perdu" le droit à la protection de la vie familiale, à la liberté d'opinion et d'association, à des services sociaux appropriés ...

169. Au bout de la discrimination insouciance envers ceux qui sont en position de faiblesse, discrimination aveugle, se trouve la rupture de la fraternité, la limite qui entoure les zones de misère de ce monde, au-delà de laquelle les hommes se trouvent "dans le trou, dans le piège" comme sans existence.

170. Le processus de paupérisation apparaît ainsi comme une suite de violations de droits fondamentaux au bout de laquelle ceux qui vivent la misère risquent davantage de tomber sous le coup des "clauses restrictives" que permettent nos instruments internationaux et nationaux, que d'être reconnus défenseurs des droits de l'homme. Car c'est bien pour cela que la réponse à la question sur les fondements de l'affirmation "la misère une violation des droits de l'homme" doit être si différenciée.

171. Certes, personne n'a voulu violer les libertés de la famille. Mais du fait qu'il n'a pas de domicile reconnu M. R. ne reçoit pas sa carte d'électeur. La police n'est pas venue à cinq heures du matin pour l'emprisonner. Mais les époux R. cachent leur plus jeune enfant depuis plusieurs mois parce qu'ils ont peur qu'il ne leur soit enlevé à cause de leurs conditions d'habitat 5/.

172. Dans "1984", Georges Orwell décrit une séance de torture au cours de laquelle on inculque à un homme de ne compter que quatre doigts sur sa main qui en porte cinq.

173. "J'ai deux enfants" dit en public une femme dont le troisième enfant a été retiré à la naissance. En privé elle dira de sa troisième grossesse : "J'essaie de faire comme si cela ne s'était jamais passé; le docteur m'a dit de porter le deuil comme si mon bébé était mort".

174. N'est-ce pas là, pareillement, une façon de tronquer l'essence d'un être humain, la conscience de son corps et de son esprit pour asseoir un pouvoir ? Ici, il ne s'agit pas d'un pouvoir politique, mais du pouvoir de ceux qui jugent ce qui est bon pour les pauvres, souvent sans tenir compte de leur avis.

175. La misère est une violation flagrante de la dignité humaine et pourtant si peu saisissable par les textes. Apprendre des plus pauvres les risques de ces violations pour devancer toujours des textes forcément inadéquats, voilà l'enjeu de la connaissance de l'extrême pauvreté pour la protection des droits de l'homme.

D. Toute conquête d'espace de liberté, fondée sur le courage des très pauvres à défendre la dignité humaine, ouvre la communauté entière vers un renouveau de sa pratique des droits de l'homme

176. Un autre enjeu est d'apprendre comment se rétablissent les droits de l'homme, à travers l'expérience d'actions menées par les très pauvres au sein de leur communauté.

177. Il est essentiel pour la connaissance des liens entre droits de l'homme et extrême pauvreté, de chercher à comprendre non seulement les enchaînements vers la perte des droits, mais aussi ceux vers leur rétablissement. Cette connaissance-là, en effet, s'avère aussi riche en valeur d'exemples pour la sauvegarde et la promotion des droits de l'homme.

178. Les droits de l'homme, disions-nous dans l'introduction de ce document, ne peuvent se concevoir que liés à la notion de fraternité. La misère, l'exclusion sociale, le déni des droits de l'homme à une personne ou à un groupe signifient la fraternité rompue.

179. Dans un bidonville au sud du Sahara, où tout le monde vit de privation, on dit "eux là-bas ce sont les pauvres" de ceux qui n'ont plus de relations sociales. Ils vivent d'ailleurs à l'écart. Etre "le pauvre", c'est n'avoir personne en dernier recours lorsque les risques de la vie ont usé toutes les ressources d'une personne.

180. La famille R., dont il était question plus haut 6/, vit depuis quatre ans dans les soubassements d'une maison en ruine aux abords d'une capitale d'un pays industrialisé. Pour accélérer leur départ, on a fermé le cimetière où les R. s'approvisionnaient en eau. Leur demande de relogement dans une cité voisine a été refusée par crainte qu'ils ne sachent pas habiter en bons voisins.

181. Il faudrait comprendre comment toute conquête de liberté fondée sur le courage des très pauvres à défendre la dignité humaine vise à rétablir la fraternité rompue, ouvre la communauté entière vers un renouveau de sa pratique des droits de l'homme.

182. Pour cela il conviendrait d'inventorier et de retracer les chemins qui ont mené, par exemple, tel groupe de femmes bannies de leurs communautés, par le rétablissement de l'exercice des libertés d'opinion et d'association, puis du droit au travail, non seulement à ce que le "ban" invisible et tacite envers elles soit levé, mais à ce qu'une nouvelle prise de conscience du respect nécessaire envers le plus faible et son potentiel, envahisse la communauté et ses diverses associations.

183. Il faudrait étudier le cheminement de groupes de jeunes à la rue ou en prison vers la reconnaissance, par eux-mêmes et par la communauté qui les entoure, que leur vie peut avoir un sens et que la communauté trahirait ses propres valeurs en les abandonnant.

184. La misère pèse sur ces jeunes par la conviction qu'ils portent d'avoir "gâté" le nom de leurs familles. Lentement, en mettant en oeuvre, là aussi, le droit de s'exprimer, de s'instruire, de travailler, des réussites communes se révèlent possibles qui, pour tout un environnement, y compris ces familles, brise la fatalité de la misère subie ou tolérée.

185. Ou encore, il faudrait étudier la conquête du droit à l'éducation et à l'instruction au coeur d'un slum, ou avec un petit groupe familial totalement isolé, campant sur les lieux interdits de telle ou telle métropole; il faudrait retracer la manière dont la reconnaissance de ce droit aux enfants les plus délaissés fait quitter son immobilisme forcé à toute une communauté.

186. En concluant, il faut mettre l'accent sur ce dynamisme essentiel à la promotion des droits de l'homme qui se trouve caché dans les espoirs, les expériences de vie et les rêves des hommes, des femmes et des enfants les plus démunis du monde, et souligner qu'il est nécessaire, pour le révéler, que d'autres hommes se portent témoins de la dignité humaine. Permettre aux personnes et groupes vivant en grande pauvreté de faire valoir leur connaissance est un acte démocratique fondamental.

187. Il y a la conquête de la conscience et des conditions d'exercice des droits de l'homme. Il y a création d'un humus permettant l'exercice des droits de l'homme qui en elle-même, est déjà mise en oeuvre des droits de l'homme.

188. C'est pourquoi l'effort pour connaître l'extrême pauvreté doit transcrire le courage quotidien des plus pauvres, en préambule à tout projet de promotion des droits de l'homme et à tout projet de développement, quel que soit l'environnement économique, politique et culturel, dans lequel il s'inscrit.

E. La mise en oeuvre des droits de l'homme et notamment des droits économiques, sociaux et culturels : quelques questions abordées du point de vue des personnes vivant en extrême pauvreté

189. La mise en oeuvre des droits de l'homme ne concerne pas les seuls droits économiques sociaux et culturels. L'expérience des citoyens les plus exposés à la discrimination à cause de leur extrême pauvreté révèle de manière incontournable le caractère indivisible des droits de l'homme. Aussi, avant d'examiner plus particulièrement les questions de mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels, il paraît indispensable de rappeler comment la situation des plus pauvres reflète le caractère indivisible et interdépendant des droits de l'homme.

190. D'autre part, il paraît également nécessaire de s'arrêter quelque peu sur la notion de "partenariat", élément essentiel dans la mise en oeuvre des droits de l'homme.

1. L'indivisibilité des droits de l'homme du point de vue des personnes vivant en grande pauvreté

191. Après la réflexion sur la manière dont les droits se trouvent violés par la misère, la question de l'indivisibilité semble presque tomber sous le sens. A l'évidence, la misère torture l'être dans son corps comme dans son esprit, dans les conditions matérielles et immatérielles de son existence. Elle fait de lui un être de résistance pour sauvegarder sa dignité par tous les biais possibles. La défense des droits économiques, sociaux et culturels et des droits civils et politiques n'est qu'une.

192. Il est important de comprendre à quel point la dépendance économique, sociale et culturelle, met en échec la liberté de citoyen d'une personne : point de liberté de pensée pour celui qui doit se rendre agréable aux yeux de ses créanciers actuels ou virtuels "il faut être bien avec tout le monde"; et point de liberté d'expression ou d'association pour celui qui doit "se faire tout petit". La liberté de pensée, de choix, d'opinion, d'engagement ... toute liberté disparaît devant celui qui détient pouvoir sur la sécurité d'existence des très pauvres et de leurs familles, qu'il s'agisse d'un employeur, d'une communauté villageoise ou de quartier, d'une administration ...

193. A l'inverse, l'octroi de seuls biens économiques, sociaux et culturels (l'alphabétisation, un revenu minimum, travail, logement ...), accordés chichement aux très pauvres, ne peuvent pas libérer leur esprit. Une sécurité d'existence "au rabais", de "deuxième classe" comme on a pu l'expérimenter dans divers pays industrialisés, n'est faite ni pour libérer l'esprit des soucis matériels ni pour "redémarrer la tête haute". Trop souvent, elle ne fait que consolider un statut de citoyen aux droits moindres, sur tous les plans. Les droits de l'homme ne peuvent jamais se réduire à un catalogue de revendications. Le droit à la responsabilité, à l'engagement, à l'utilité, est constitutif de la dignité et, par conséquent des droits de l'homme : toute pensée et mise en oeuvre des droits de l'homme qui omettrait d'introduire la personne humaine dans ses chances et responsabilités de lutter, à son tour, pour autrui, risque de trahir l'attente des pauvres et d'amputer les droits de l'homme d'une dimension essentielle.

194. Quelques caractéristiques de l'indivisibilité des droits de l'homme ont ainsi été mises en lumière :

a) Que les droits civils et politiques restent lettre morte sans droits et libertés économiques et sociales;

b) Que l'octroi de droits économiques, sociaux et culturels est une trahison des droits de l'homme si à travers la sécurité et le savoir ils ne visent pas à donner la liberté;

c) Que les droits de l'homme se stérilisent eux-mêmes s'ils n'ouvrent pas sur la possibilité d'agir pour la dignité de tous.

2. Le partenariat des citoyens les plus pauvres : une condition essentielle pour la sauvegarde et la promotion des droits de l'homme pour tous

195. "Le monde serait meilleur s'il y avait plus de communication entre les gens" disait une personne en grande pauvreté, et ce n'était pas une boutade dans son esprit. On venait en effet de lui proposer une aide dans ses difficultés, mais à condition que ses enfants restent placés alors qu'elle souhaitait les reprendre. "Est-ce cela travailler ensemble, en décidant dès le départ que je serai perdante ?".

196. Peut-on parler de garantie de droits fondamentaux lorsqu'ils s'évanouissent au moment même où le citoyen se trouve en danger de dépendance extrême ? La communication avec les très pauvres et la volonté de les associer à la promotion des droits de l'homme, tant au niveau de leur conception, qu'à celui de leur mise en oeuvre, au contrôle de leur application, est déjà une mise en oeuvre de l'esprit des droits de l'homme, tout comme l'est, on l'a vu, la volonté de connaître les processus d'appauvrissement et l'extrême pauvreté.

197. Le rapport "Grande pauvreté et précarité économique et sociale" du Conseil économique et social français est un exemple de la mise en oeuvre de ce partenariat, ayant été élaboré en consultation permanente avec les populations concernées :

a) Au niveau de la conception des droits; la mise en oeuvre du partenariat signifie que l'évaluation actuelle des instruments internationaux des droits économiques, sociaux et culturels cherche, à tous les niveaux, les moyens pour prendre connaissance de l'expérience des populations les plus pauvres. Cela impliquerait aussi que, par exemple, au cours de la mise en place de nouveaux espaces économiques, sociaux et culturels dans le monde, l'expérience des plus pauvres soit sollicitée. Pour prendre un exemple actuel : dans l'Europe de l'Acte unique, quelle pourra être la liberté de circuler des citoyens les plus pauvres sans compréhension que, pour cela, il faut un enseignement prioritaire de langues étrangères dans les quartiers les plus pauvres d'Europe ? Et que l'on ne peut pas exclure de cette liberté les citoyens bénéficiaires de revenus minimum ?

i) Voilà, si l'on n'y prend garde, toute une région du monde qui risque de s'engager dans un nouveau développement en faisant fi de la misère et donc en la perpétuant;

ii) Ceci pourrait être rétabli grâce à un partenariat qui s'exercerait à travers tous les groupements des défenseurs des droits de l'homme, à condition que ceux-ci soient attentifs et se laissent alerter par les plus démunis;

b) Au niveau de l'application des droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien sur le plan législatif et réglementaire que sur celui de l'administration, où l'agence chargée d'appliquer les textes bénéficie d'une latitude d'appréciation, l'exercice du partenariat des plus pauvres pourrait emprunter plusieurs chemins. On pourrait envisager par exemple :

i) La création d'une représentation authentique, patiente, des citoyens et populations les plus pauvres;

ii) Le rassemblement des communautés, pauvres et non-pauvres, autour des personnes et familles menacées d'exclusion sociale;

iii) La formation du personnel en place, à tous niveaux, au dialogue avec les citoyens les plus pauvres;

c) Enfin, le partenariat au niveau du contrôle de l'application des droits économiques, sociaux et culturels suppose à la fois : l'accès à la justice pour les citoyens les plus pauvres; un appareil judiciaire indépendant et formé au partenariat; une représentation politique des populations les plus pauvres dans les organes législatifs de leur communauté locale ou nationale, voire internationale.

198. La création du partenariat entre pauvres et non-pauvres sera une oeuvre de très longue haleine, toujours à reprendre et à défendre, mais sans ce partenariat, point de promotion des droits économiques, sociaux et culturels.

199. Gardant ainsi à l'esprit le caractère indivisible des droits de l'homme et la nécessité du partenariat des très pauvres, nous pouvons aborder la question des obligations des Etats en matière de droits économiques, sociaux et culturels. Il ne peut être question ici d'examiner l'ensemble de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. Nous nous contenterons d'évoquer, d'une part, les propositions visant à donner des "contenus minimum" aux droits économiques, sociaux et culturels, et, d'autre part, certaines perspectives pour l'amélioration du contrôle de l'application de ces droits, perspectives qui, d'ailleurs, dépassent le cadre des institutions nationales.

F. Contenus minimums des droits économiques, sociaux et culturels ?

200. Dans plusieurs pays, notamment de l'Europe occidentale, a été créé le droit à "un niveau de vie devant permettre une vie en dignité et des efforts en vue d'une réinsertion sociale". Des seuils minimums d'existence ont été fixés en matière de ressources financières.

201. A l'heure actuelle, dépassant l'Europe, des réflexions sont en cours en vue d'une extension de ce concept. Ne conviendrait-il pas de fixer des seuils d'un "minimum d'existence" dans plusieurs domaines : droit à un minimum gratuit de consommation d'énergie, de soins de santé, d'habitat ... voire de participation à la vie culturelle ? Par exemple : gratuité d'une place de cinéma tous les deux mois, comme cela existe déjà ici et là ?

202. Des expériences déjà menées, nous aimerions tirer quelques réflexions. Il est important de bien avoir à l'esprit les dangers que peut comporter la notion de "contenu minimum" quand elle conduit à appliquer des "droits minimums". Nous évoquerons cependant également les chances pour l'accès aux droits de l'homme que le père Wresinski voyait dans une "sécurité d'existence familiale garantie".

1. Les dangers : des existences réduites "au minimum"

203. Le danger de l'application de ces minimums est d'y cantonner les personnes concernées. Déjà, dans les pays où des tentatives existent en ce sens, les bénéficiaires se sentent des "citoyens de seconde classe". Ils ont le sentiment que leur feuille de maladie, par exemple, de couleur distincte ne leur ouvre droit qu'à un droit à la santé au rabais; que les logements qui leur sont réservés au titre de ce minimum ne mettent fin, en aucune manière, à la ségrégation sociale dans l'espace, que les emplois proposés comportent des travaux sans perspectives, et pire : des travaux qui ont le goût d'une punition pour être pauvre ... Ils ressentent ces "minimums" comme de nouvelles formes d'étiquetage. De plus, explicitement, le bénéfice de ces minimums comporte parfois des restrictions de libertés et de responsabilités dans la vie familiale et sociale.

204. Quant au niveau des revenus minimums, droit minimum le plus expérimenté en Europe, il est octroyé au gré des disponibilités budgétaires de l'Etat, et suit toujours davantage une logique de maintien au minimum que d'octroi des moyens d'une future indépendance économique. "Ces ressources permettent de survivre, non de vivre" disent les bénéficiaires. Le danger est aussi que les personnes restent cantonnées dans un statut. Dans ces conditions, il est difficile de créer une dynamique où les droits s'entraînent les uns les autres et permettent une avancée.

205. En somme, le danger des "contenus minimums" semble bien être celui de faire fi, très vite, de l'objectif d'épanouissement de la dignité humaine auquel ils devraient pourtant conduire. A leur manière, ils devraient être une réponse de la communauté à la question des plus pauvres de ses membres "qui sommes-nous pour toi ... nos espoirs sont-ils tes espoirs ... les ambitions que tu as pour tes enfants, tes jeunes, pouvons-nous oser les envisager aussi pour les nôtres ?". Alors ils pourraient être une chance pour permettre aux plus pauvres d'accéder à l'ensemble des droits de l'homme.

206. Si le contenu minimum des droits économiques, sociaux et culturels était conçu comme un ensemble de droits fondamentaux simultanément mis en oeuvre lorsqu'une personne, une famille ou un groupe de population sont menacés de misère, d'exclusion sociale, afin de les projeter à nouveau dans une vie sociale la tête haute, alors un tel "minimum" pourrait être un instrument de promotion des droits de l'homme. Et on parlerait moins de "contenu minimum" des droits, mais de "droits tremplins". Les "droits tremplins", droits dynamiques, moteurs de développement, peuvent être la base d'une lutte contre la misère, commençant par la sécurité familiale garantie.

2. Une chance : la sécurité d'existence familiale garantie

207. Avec le concours d'un groupe de familles concernées ainsi que des partenaires sociaux et politiques d'une ville française, le père Wresinski avait pu expérimenter ce qui, dans sa pensée, devait être le moyen d'une promotion familiale vers un avenir de dignité et de participation, de sécurité familiale garantie 7/.

208. Partant de l'expérience propre des familles concernées, ce terme se rapproche beaucoup de ceux du préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme évoquant "la libération de la peur et de la misère" (freedom from fear and want) :

a) "Sécurité" : en effet, c'est la libération de l'angoisse, c'est la quiétude fondamentale d'avoir des arriérés dans tous les domaines essentiels à l'exercice de la dignité humaine. C'est le repos de l'esprit qui permet de fixer son attention sur de nouveaux horizons et, éventuellement, de s'y lancer : la sécurité d'existence est une condition pour pouvoir participer au développement en acceptant des risques;

b) "Existence" : ce terme s'oppose à celui de "survie". Il se rapproche du "droit à la vie en dignité", du droit de mener une existence humaine appelée à l'épanouissement. "Existence" est un terme ouvert sur l'avenir;

c) "Familiale" : pour les plus pauvres, la réussite du projet de vie familiale conditionne celle des projets de vie individuels et professionnels. C'est pourquoi la sécurité d'existence doit prioritairement protéger l'entité familiale, lui donner les moyens de réussir son projet, afin de prévenir l'échec de vie de ses membres;

d) "Garantie" : cette sécurité d'existence familiale doit être assurée par des revenus suffisants et réguliers, provenant en priorité d'un travail, mais garantis lorsque celui-ci fait défaut.

G. Contrôler l'application des droits économiques, sociaux et culturels aux niveaux national et international

209. Un vaste champ d'action semble ouvert pour améliorer le contrôle de l'application des droits économiques, sociaux et culturels de telle sorte que les citoyens les plus démunis se sachent réellement investis de ces droits. La question de la responsabilité juridique en matière de droits économiques, sociaux et culturels n'est abordée ici que sous l'angle des moyens de contrôle qu'à notre avis il convient de développer.

210. Nous abordons deux questions : celle du recours pour les bénéficiaires; celle des moyens d'un contrôle sur le fond, la réalité de l'application des droits économiques, sociaux et culturels. Sur ces points nous aimerions apporter quelques réflexions et faire écho à quelques suggestions.

3. Un véritable recours pour les bénéficiaires des droits économiques, sociaux et culturels

211. Trop souvent, et notamment dans les pays industrialisés ayant reconnu des droits économiques, sociaux et culturels substantiels à leurs citoyens, les droits civils nécessaires pour contrôler l'application de ces droits, font défaut aux bénéficiaires les plus pauvres. Ceux-ci détiennent peu de moyens de recours devant les instances qui appliquent les droits économiques, sociaux et culturels.

212. Les difficultés du droit au recours ne peuvent pas être étudiées en détail ici §/. Pour les citoyens les plus pauvres, on peut distinguer des obstacles directs et indirects :

a) Directs de par la pauvreté des outils de droit qui sont réservés aux bénéficiaires de l'assistance sociale;

b) Indirects de par leurs conditions de vie, la pauvreté de l'éducation qui leur a été prodiguée, et l'état de dépendance qui ne permet pas de se situer face à l'autre comme un ayant-droit.

213. Il conviendrait de créer les conditions d'un véritable recours pour les bénéficiaires des droits économiques, sociaux et culturels.

4. Contrôle sur le fond : expérimentation, mobilisation et évaluation

214. L'obligation de moyens que comportent les instruments internationaux en matière de droits économiques, sociaux et culturels, ne pourrait-elle pas donner lieu, localement, sur des terrains significatifs, pour tel ou tel pays, à des expériences de définition et de mise en oeuvre commune de droits économiques, sociaux et culturels choisis. Les expériences pourraient donner lieu à des évaluations où les gouvernements, les communautés et les bénéficiaires seraient associés. De telles expériences comporteraient l'exigence de l'association réelle des populations les plus pauvres. Le rôle des organes internationaux pourrait être celui de soutenir les communautés dans leur effort d'atteindre vraiment les plus pauvres et de mettre en oeuvre leur participation réelle, afin que cette association ne soit pas un leurre, mais que la priorité donnée aux plus pauvres devienne la clé du succès pour tous les membres de la communauté. De telles expériences de mise en oeuvre de droits économiques, sociaux et culturels seraient, déjà, aussi des éléments de la mise en oeuvre du droit au développement.

215. Une démarche d'évaluation comme celle suggérée plus haut, sous l'égide éventuelle d'une agence intergouvernementale pourrait être complétée par un partenariat entre un parlement national et les bénéficiaires les plus pauvres des droits économiques, sociaux et culturels. Au sein de la représentation nationale, la question pourrait être posée régulièrement à un gouvernement sur la cohérence de l'application des lois avec l'esprit de promotion de la dignité de l'homme et particulièrement, la conformité aux principes généraux des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier celui de la protection de la famille.

216. La mise en route d'une telle évaluation et attentivité commune à la conformité de l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels avec l'ensemble des droits de l'homme devrait aboutir à ce que l'expérience des très pauvres serve à la communauté nationale et internationale pour définir et garantir des droits économiques, sociaux et culturels qui soient réellement constitutifs de dignité humaine.

217. En concluant ces réflexions consacrées à la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels, il paraît utile de souligner à quel point le respect des citoyens les plus démunis en tant que sujets de droit est la trame de toutes les propositions formulées. "Si on nous respectait on ne nous laisserait pas dans cet état" disent les personnes vivant la grande pauvreté, résumant là tout l'enjeu de l'application des droits économiques, sociaux et culturels.

NOTES

1/ Consultation globale sur le droit au développement, E/CN.4/1990/9.

2/ Résolution "Droits de l'homme et extrême pauvreté" du 16 février 1989 (E/CN.4/1989/10). Résolution "Droits de l'homme et extrême pauvreté" du 20 février 1990 (E/CN.4/1990/15).

3/ Un examen approfondi des outils de connaissance a été mené dans le rapport Grande pauvreté et précarité économique et sociale, présenté au nom du Conseil économique et social français par M. Joseph Wresinski, Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique et social, annexe 1987 - No 6, 28 février 1987.

4/ Inscription gravée sur le parvis des libertés et des droits de l'homme au Trocadéro à Paris : "Là où des hommes sont condamnés à vivre dans la misère, les droits de l'homme sont violés. S'unir pour les faire respecter est un devoir sacré" (père Joseph Wresinski, 17 octobre 1987).

5/ E/CN.4/1987/SR.29, par. 62-72.

6/ Ibid.

7/ "Un an sans retourner chiner, expérimentation d'un revenu familial minimum garanti", Jean-Pierre Pinet et James Jaboureck, IRFRH - mars 1987 (évaluation réalisée pour le compte du Conseil général d'Ille-et-Vilaine de la ville de Rennes, de la Caisse d'allocations familiales d'Ille-et-Vilaine, et bénéficiant d'un financement de la Caisse d'allocations familiales).

8/ On peut retrouver des éléments sur ce point dans :

- Grande pauvreté et précarité économique et social (Journal officiel, 1987), rapport présenté au nom du Conseil économique et social français par M. Joseph Wresinski.
- Plancher de ressources : une évaluation avec les familles les plus défavorisées dans la Communauté européenne, contrat du 23 décembre 1986 No 86 617 entre la Commission des communautés européennes et le Mouvement international ATD quart monde (juin 1989).
- Pour une justice accessible à tous : le regard des familles en grande pauvreté sur les mécanismes d'aide légale et sur certaines initiatives locales, étude réalisée par le Mouvement international ATD quart monde pour le Conseil de l'Europe (contrat No 126/89 du 29 juillet 1989).

CHAPITRE IV. RECOMMANDATIONS PRELIMINAIRES

218. Le présent rapport intérimaire devrait servir de base à de nouvelles recherches sur les questions touchant à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, comme envisagé dans le rapport préliminaire (E/CN.4/Sub.2/1989/19). Etant cependant donné que certaines questions appellent une étude plus poussée, il est proposé à la Sous-Commission de demander qu'un deuxième rapport intérimaire lui soit présenté à sa quarante-troisième session, en 1991. Une place particulière serait faite dans ce rapport aux questions relatives à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre des ajustements structurels, aux questions intéressant le rôle des institutions financières internationales dans la réalisation de ces droits et à celles qui se rapportent à la coordination des activités des organes et organismes des Nations Unies tendant à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

219. Il faudrait encourager le Rapporteur spécial à poursuivre ses efforts en vue d'établir des contacts directs avec les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le FMI, ainsi qu'avec les départements compétents du siège de l'ONU à New York, notamment le Département des affaires économiques et sociales. Il faudrait, à ce propos, prier le Secrétaire général d'apporter au Rapporteur spécial toute l'aide nécessaire à cette fin.

220. Pour ce qui est de la poursuite des activités dans les domaines évoqués dans le présent rapport intérimaire, il est recommandé à la Sous-Commission :

a) D'inviter la Commission des droits de l'homme, à sa quarante-septième session, à envisager de prier le Secrétaire général d'organiser, dans le cadre du programme des activités relatives aux droits de l'homme pour 1992-1993, un séminaire au cours duquel serait examinée la question des indicateurs à utiliser pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. Ce séminaire devrait permettre d'une part de procéder à un large échange de vues entre experts connaissant bien la question de l'utilisation des indicateurs économiques et sociaux dans différents domaines et de renforcer d'autre part la coordination entre les organes et organismes des Nations Unies à cet égard;

b) De préciser au Rapporteur spécial dans quels domaines la poursuite de l'activité normative pourrait être considérée comme nécessaire. Outre les suggestions formulées dans le rapport préliminaire et dans le présent rapport, la Sous-Commission pourrait considérer d'autres possibles domaines d'étude afin de permettre au Rapporteur spécial d'examiner plus avant la question de l'activité normative dans les domaines où elle semble le plus souhaitable.

c) De garder à l'esprit, s'agissant de la question de l'extrême pauvreté, la demande faite par la Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 1990/15 du 23 février 1990, "... d'examiner ... la question de l'extrême pauvreté et de l'exclusion sociale et de réaliser une étude spécifique sur ce thème". Selon l'actuel Rapporteur spécial, une telle étude devrait porter sur la question de l'extrême pauvreté dans sa dimension planétaire et tenir compte de tous les liens qui existent entre ce problème et les droits de l'homme (droits économiques, sociaux et culturels, droits civils et politiques) tels que les vivent ceux qui connaissent une pauvreté extrême. La Sous-Commission pourrait donc peut-être envisager de désigner un de ses membres comme rapporteur spécial chargé d'étudier cette question.