



**Conseil Economique
et Social**

SERVICE LINGUISTIQUE
GROUPE DES RÉFÉRENCES
COPIE D'ARCHIVES
A RENDRE AU BUREAU E.5167

Distr.
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/1992/16
3 juillet 1992

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la lutte
contre les mesures discriminatoires
et de la protection des minorités
Quarante-quatrième session
Point 8 de l'ordre du jour provisoire

REALISATION DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Rapport final établi par M. Danilo Türk, Rapporteur spécial

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 - 7	1
I. NECESSITE D'UNE APPROCHE GLOBALE DES DROITS DE L'HOMME ET DU RENFORCEMENT DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS : OBSERVATIONS GENERALES	8 - 37	3
II. OBSTACLES EXISTANTS : LES PRINCIPAUX DEFIS DE NOTRE TEMPS	38 - 138	11
A. Ajustement structurel	40 - 64	12
B. Dette	65 - 75	20
C. Répartition du revenu	76 - 84	22
D. Conceptions erronées du rôle de l'Etat	85 - 90	25
E. Croissance économique considérée comme une panacée	91 - 96	26
F. Economie de marché et droits de l'homme	97 - 105	28
G. Perception erronée du développement	106 - 112	31

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
H. Volonté politique insuffisante	113 - 117	33
I. Dévastation de l'environnement	118 - 122	34
J. Dépenses militaires et conflits armés	123 - 126	36
K. Vue dualiste des droits de l'homme	127 - 132	36
L. Conclusion	133 - 138	38
 III. EVOLUTION DU ROLE DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES	 139 - 169	 40
 IV. CONCLUSIONS : NECESSITE D'APPROCHES NOUVELLES	 170 - 201	 49
A. Renforcement du rôle des autorités locales ..	172 - 176	50
B. Mise en oeuvre de la participation populaire	177 - 181	51
C. Utilisation d'indicateurs pour suivre la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels	 182 - 186	 52
D. Création de normes ou de nouvelles possibilités ?	 187 - 193	 54
E. Humanisation de l'ajustement	194 - 196	55
F. Prise en considération des droits culturels	197 - 201	56
 V. RECOMMANDATIONS	 202 - 246	 58
A. Recommandations générales	202 - 205	58
B. Recommandations concernant les organes de défense des droits de l'homme des Nations Unies	 206 - 217	 59
C. Recommandations concernant les Etats	218 - 230	63
D. Recommandations concernant les institutions financières internationales	 231 - 243	 65
E. Recommandations concernant les organisations non gouvernementales	 244 - 246	 68

Introduction

1. Dans sa résolution 1991/27, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a prié le Rapporteur spécial sur la question de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels de présenter son rapport final à la Sous-Commission à sa quarante-quatrième session. Elle a suggéré par ailleurs que le Rapporteur spécial tienne de nouvelles consultations avec les institutions spécialisées des Nations Unies ainsi qu'avec les institutions financières internationales afin d'établir un ensemble de recommandations qui serviraient de lignes directrices pour les activités à entreprendre une fois établi le rapport final.
2. Le présent document est le dernier d'une série de quatre rapports que le Rapporteur spécial a établis au cours des trois dernières années à la demande de la Sous-Commission. Le Rapporteur spécial tient à préciser que ces rapports successifs doivent être considérés comme un tout et qu'il n'a pas changé d'opinion sur aucune des informations contenues dans les précédents rapports. Le résumé ci-après de ces rapports permettra de mieux comprendre l'ensemble de l'étude ainsi effectuée sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.
3. Dans son rapport préliminaire (E/CN.4/Sub.2/1989/19), le Rapporteur spécial a examiné quelques questions conceptuelles telles que l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme, certains problèmes relatifs à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels à l'échelon national, tels que les incidences des programmes d'ajustement structurel et la question de l'extrême pauvreté, les domaines où une coopération serait souhaitable avec les institutions spécialisées en ce qui concerne la réalisation des droits en question, et enfin l'incidence des activités des institutions financières internationales sur la réalisation de ces droits. A cet égard, le Rapporteur spécial a suggéré que l'on engage un dialogue constructif avec les institutions financières internationales.
4. Dans son premier rapport intérimaire (E/CN.4/Sub.2/1990/19), le Rapporteur spécial a essentiellement traité des indicateurs sociaux et économiques et de leur rôle dans l'évaluation de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Le Rapporteur spécial y a passé en revue l'emploi d'indicateurs fait par diverses institutions et organismes des Nations Unies. Quelques suggestions ont été proposées quant aux indicateurs qui pouvaient être utiles dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Le Rapporteur spécial a recommandé que l'on prie le Secrétaire général d'organiser un séminaire au cours duquel serait examinée la question des indicateurs à utiliser pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de ces droits. En ce qui concerne l'extrême pauvreté, le Rapporteur spécial a recommandé la désignation d'un autre rapporteur spécial spécifiquement chargé d'étudier de manière plus approfondie la question de l'extrême pauvreté et de l'exclusion sociale.
5. Le Rapporteur spécial a axé son deuxième rapport intérimaire (E/CN.4/Sub.2/1991/17) sur les effets des ajustements structurels sur les droits économiques, sociaux et culturels et sur le rôle des institutions financières internationales, en particulier de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), dans la réalisation de ces droits.

Le Rapporteur spécial s'était à cet effet longuement entretenu avec des fonctionnaires de la Banque mondiale et du FMI, au siège de ces organisations où il s'était rendu en janvier 1991. Dans son rapport, il a mis l'accent sur l'évolution que connaissent les politiques de la Banque mondiale et du FMI et sur les éléments qu'il y aurait lieu, selon lui, de renforcer à l'avenir de façon à rendre les politiques de ces institutions plus globales et utiles pour l'exercice des droits considérés. Il a ainsi récapitulé les composantes des politiques de la Banque mondiale et du FMI de façon à permettre aux organes de défense des droits de l'homme de l'ONU d'étudier la contribution qu'ils pourraient apporter à l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de ces politiques. Le Rapporteur spécial a estimé utile et même nécessaire d'arrêter des modalités de coopération et plus tard, éventuellement, un cadre de coopération qui permette de rapprocher les points de vue d'ordre technique (économique et financier) et le point de vue concernant la réalisation des droits visés. Par ailleurs, le Rapporteur spécial a fait une mise à jour du débat sur les indicateurs, à la lumière, en particulier, du Rapport mondial sur le développement humain publié par le Programme des Nations Unies pour le développement.

6. Le présent rapport comprend cinq chapitres qui sont liés entre eux et doivent être lus conjointement. Le premier souligne la nécessité d'une approche globale des droits de l'homme et du renforcement des droits économiques, sociaux et culturels. Le deuxième traite longuement des obstacles à la réalisation de ces droits pour des centaines de millions d'individus. Au chapitre 3 le rôle des institutions financières internationales est examiné plus avant, et le chapitre 4 concerne les approches novatrices nécessaires pour contribuer à une meilleure réalisation des droits considérés. Enfin, le chapitre 5 contient un ensemble de recommandations susceptibles, de l'avis du Rapporteur spécial, d'aider la Sous-Commission à affiner encore son approche des problèmes que pose la réalisation des droits en question.

7. Comme il a été précisé dès le départ, le présent rapport final récapitule les principales conclusions et recommandations auxquelles est parvenu le Rapporteur spécial en s'acquittant du mandat qui lui avait été confié. Les parties analytiques du rapport figurant déjà dans les documents précédents ne sont pas reproduites ici in extenso. Il est donc suggéré au lecteur qui souhaiterait entrer dans les détails de se reporter aussi au rapport préliminaire et aux deux rapports intérimaires présentés pour examen à la Sous-Commission les années précédentes.

I. NECESSITE D'UNE APPROCHE GLOBALE DES DROITS DE L'HOMME
ET DU RENFORCEMENT DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX
ET CULTURELS : OBSERVATIONS GENERALES

8. Avant d'aborder la question de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, qui est le sujet principal du présent rapport, quelques observations s'imposent concernant l'interprétation des droits de l'homme en général. Elles paraissent d'autant plus nécessaires que la période au cours de laquelle a été élaboré le présent rapport final a été marquée par de profonds changements sociaux et politiques dans le monde, qui, de l'avis du Rapporteur spécial, font considérablement ressortir l'importance des droits économiques, sociaux et culturels.

9. Une raison supplémentaire à ces observations générales est que la rhétorique et l'action relatives aux droits de l'homme - y compris au sein de l'Organisation des Nations Unies - se caractérisent par une dichotomie qu'atteste tout particulièrement la répartition en deux pactes distincts des droits initialement énoncés en un seul instrument, la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette division, mûrement réfléchie, a toujours considérablement influé sur les activités internationales touchant les droits de l'homme.

10. Toutefois, les interprétations varient quant aux causes de cette division. Selon un auteur :

"Les Etats occidentaux ont milité, avec succès, en faveur d'une division en deux pactes relatifs, l'un, aux droits civils et politiques, et l'autre, aux droits économiques, sociaux et culturels. On trouve dans les deux pactes de subtiles indications d'une différence de nature entre les droits. Ainsi, le Pacte relatif aux droits civils et politiques se place du point de vue de l'individu ('Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine'; 'Nul ne sera tenu en esclavage'; 'Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice'), tandis que le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels s'adresse aux Etats et non aux particuliers ('Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail'; 'Les Etats parties ... s'engagent à assurer le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats'; 'Les Etats parties reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation'). Il était généralement admis que les moyens requis pour faire respecter les engagements en matière sociale et économique étaient différents de ceux nécessités en vue de la mise en oeuvre des droits civils et politiques." 1/ (Non souligné dans le texte.)

11. Cette citation illustre l'une des manières traditionnelles d'envisager la différence entre les deux grandes catégories de droits de l'homme. La question de la "différence de nature" des droits mérite d'être examinée plus avant. Il ressort du texte que nous venons de citer que deux des trois droits mentionnés sont présentés comme des droits individuels (le droit de former des syndicats, le droit de chacun à l'éducation). Il en va de même de quelques autres droits appartenant à cette catégorie : le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, le droit de toute personne à la sécurité sociale, le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre

et le droit qu'a toute personne de participer à la vie culturelle, de profiter du progrès scientifique et de ses applications et de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont elle est l'auteur.

12. Les dispositions qui visent l'action de l'Etat et par lesquelles les Etats soit reconnaissent un droit, soit s'engagent à en assurer l'exercice, etc., concernent les droits clairement établis de toute personne (c'est-à-dire les droits individuels) et indiquent non pas la nature de ces droits mais les responsabilités que les Etats ont à l'égard de certains droits (responsabilités dont la nature varie). Le plus souvent, à la différence de la plupart des droits civils et politiques, il ne suffit pas que les Etats reconnaissent les droits individuels et n'en entravent pas l'exercice; il faut aussi qu'ils prennent un certain nombre de mesures concrètes. La question qui se pose ici est de savoir si la différence de nature des devoirs correspondants des Etats influe sur celle des droits considérés ou si elle ne concerne que la manière de leur donner effet. Un autre auteur exprime à ce propos un avis tout différent de celui que nous avons cité plus haut :

"Si l'Assemblée générale a décidé d'adopter deux pactes distincts ... c'est essentiellement à cause de la différence de nature des mesures de mise en oeuvre susceptibles d'être prises, et non pour établir une division ou une hiérarchie entre les différents droits." 2/
(Non souligné dans le texte).

13. Cette divergence d'opinion, apparemment de portée purement théorique, recouvre en fait de profondes différences conceptuelles et a d'importantes conséquences pour la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels. Elle s'est exprimée de diverses manières dans les organismes des Nations Unies et transparaît dans plusieurs documents des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme; aussi convient-il de l'examiner dans le cadre de la présente étude. Les questions qui se posent peuvent se résumer ainsi :

a) Dans quelle mesure existe-t-il une différence de nature entre les droits civils et politiques, d'une part, et les droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part ?

b) Existe-t-il une hiérarchie entre ces deux groupes de droits ?

c) Quelles sont les caractéristiques spécifiques des moyens juridiques d'application des droits économiques, sociaux et culturels ?

14. Il sera formulé, dans le présent rapport, quelques remarques sur les questions b) de la hiérarchie des droits et c) des moyens juridiques d'application des droits économiques, sociaux et culturels. Cela paraît nécessaire compte tenu de l'expérience des Nations Unies en matière de droits de l'homme et de l'intérêt que présentent ces questions (et les réponses correspondantes) pour déterminer l'approche à adopter en vue de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

15. Les théories traditionnelles qui voient dans les droits de l'homme des droits naturels, et les démarches qui s'en inspirent, accordent la toute première place aux droits civils et politiques. Cette conception caractérise dans une large mesure ce que l'on a appelé "la doctrine occidentale des droits de l'homme" 3/, qui procède, a-t-on dit, de l'idée que :

"Même s'il n'est pas vraiment possible d'établir une hiérarchie entre les droits de l'homme, les droits civils et politiques sont d'une importance primordiale." 4/.

A l'inverse, les Etats socialistes et la plupart des pays en développement ont, jusqu'au milieu des années 80, toujours manifesté une préférence marquée pour les droits économiques, sociaux et culturels 5/.

16. Plusieurs documents des Nations Unies traduisent ces divergences de vues. De la fin des années 60 aux environs de 1985, la majorité des Membres de l'ONU étaient d'avis, sur un plan théorique tout au moins, qu'une certaine priorité devait être donnée aux droits économiques, sociaux et culturels : plusieurs documents font d'ailleurs de la jouissance de ces droits une des conditions du plein exercice des droits civils et politiques. Cette idée s'exprime de façon particulièrement claire dans la Proclamation de Téhéran, selon laquelle :

"13. Les droits de l'homme et les libertés fondamentales étant indivisibles, la jouissance complète des droits civils et politiques est impossible sans celle des droits économiques, sociaux et culturels. Les progrès durables dans la voie de l'application des droits de l'homme supposent une politique nationale et internationale rationnelle et efficace de développement économique et social."

17. La résolution 32/130 de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 1977 et les résolutions ultérieures relatives aux "autres méthodes et moyens qui s'offrent dans le cadre des organismes des Nations Unies pour mieux assurer la jouissance effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales" se fondent sur le même type de raisonnement. Il semble donc que la majorité des Membres de l'Organisation des Nations Unies se soient accordés à considérer les droits économiques, sociaux et culturels comme ayant priorité, dans la "hiérarchie" des droits, sur les droits civils et politiques.

18. Cette conception donnant la priorité (au niveau du moins des déclarations) aux droits économiques, sociaux et culturels s'expliquait par des raisons tant pratiques (économiques et politiques) qu'idéologiques et philosophiques 6/. On considérait les droits économiques, sociaux et culturels comme des droits dont la réalisation exigeait avant tout une intervention de l'Etat et, partant, un "Etat fort"; ces droits étaient donc perçus comme contribuant à "renforcer les structures de l'Etat". Cette convergence de deux intérêts chez la majorité des Membres de l'Organisation des Nations Unies (avoir un Etat fort et légitimer ce pouvoir en arguant du rôle incombant à l'Etat dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels) a pesé d'un poids important dans les débats consacrés aux droits de l'homme au sein des Nations Unies.

19. Or les conceptions ci-dessus ont commencé à évoluer, surtout depuis le milieu des années 80. Force est toujours de reconnaître que l'intervention de l'Etat est indispensable pour la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels, dont dépend à son tour la pleine réalisation des droits civils et politiques. Cependant, il est de plus en plus évident que les citoyens doivent avoir droit de regard sur l'Etat si l'on veut que ce dernier s'acquitte de cette tâche; or, cela n'est possible que si les droits civils et politiques sont respectés. Pour nécessaire que soit la contribution de l'autorité publique à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, compter fermement sur l'Etat pour être le garant et le pourvoyeur des droits conduit, comme on l'a vu dans bien des cas, à des désillusions. L'Etat use judicieusement de son pouvoir - y compris pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels - lorsque son action s'appuie sur un respect rigoureux des droits civils et politiques, grâce auxquels les citoyens peuvent exercer un droit de regard sur les affaires publiques. La réalisation des droits civils et politiques et celle des droits économiques, sociaux et culturels font en réalité partie d'un même tout.

20. L'objet de ce schéma quelque peu simplifié est de mettre en évidence l'évolution qui se dessine à la fois dans les documents des Nations Unies et dans la pratique des Etats.

21. Parmi les documents des Nations Unies, il convient de citer la Déclaration sur le droit au développement qui a été adoptée en 1986 par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 et dont l'article 6 dispose ce qui suit :

"Tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales sont indivisibles et interdépendants; la réalisation, la promotion et la protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels doivent bénéficier d'une attention égale et être envisagées avec une égale urgence."

22. Cette déclaration, qui constitue l'une des principales initiatives prises récemment par les pays en développement dans le cadre des activités de l'Organisation des Nations Unies relatives aux droits de l'homme, ne reprend pas l'idée d'une priorité à accorder aux droits économiques, sociaux et culturels. Elle s'écarte donc sur ce point de la Proclamation de Téhéran. En outre, le dixième alinéa du préambule contient une phrase qui met pleinement en lumière l'idée de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits de l'homme; il y est en effet souligné que :

"la promotion, le respect et la jouissance de certains droits de l'homme et libertés fondamentales ne sauraient justifier le déni d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales."

Ce libellé, qui rejette sans équivoque toute idée de préférence à donner à l'un ou l'autre des deux grands ensembles de droits, traduit un changement d'attitude au sein d'un groupe d'Etats qui s'étaient faits les champions des droits économiques, sociaux et culturels.

23. Les bouleversements qui se sont produits dans les anciens Etats socialistes 7/ et qui ont influé sur l'attitude d'un certain nombre de pays en développement ont aussi contribué à modifier la manière d'envisager les deux groupes de droits. L'accent accru placé sur la liberté d'expression, l'assouplissement de la réglementation des déplacements, l'élargissement de la liberté de réunion et d'association et, surtout, l'organisation d'élections pluralistes, principale expression du droit qu'a toute personne de prendre part aux affaires de l'Etat, sont autant de changements qui témoignent d'une évolution très réelle dans la quasi-totalité des anciens Etats socialistes. Ce processus a atteint une telle ampleur que l'intérêt auparavant manifesté par ces Etats pour les droits économiques et sociaux a presque entièrement disparu et que l'appui politique en faveur de ces droits a considérablement diminué dans les organismes internationaux. L'avenir dira si ce changement d'attitude envers les droits économiques, sociaux et culturels, qui a incontestablement renforcé la hiérarchisation des droits de l'homme en faveur des droits civils et politiques, est définitif ou provisoire.

24. L'idée de préférence à accorder aux droits civils et politiques s'exprime différemment de l'idée de hiérarchisation en faveur des droits économiques, sociaux et culturels et repose sur des arguments juridiques. L'approche occidentale traditionnelle des droits de l'homme non seulement privilégie les valeurs consacrées par les droits civils et politiques, mais s'appuie aussi sur le fait qu'en règle générale, ces droits se prêtent plus facilement à une réglementation juridique. L'approche occidentale traditionnelle a ainsi pu s'exprimer en ces termes : "les instruments internationaux qui énoncent des obligations dans le domaine des droits de l'homme doivent être aussi clairs et aussi précis que possible." 8/.

25. Il n'est pas sans intérêt de noter à ce propos que les critiques selon lesquelles les droits économiques, sociaux et culturels seraient formulés de manière trop vague ne se sont accompagnées jusqu'à ces temps derniers d'aucun effort pour élaborer des règles plus précises ou des définitions plus claires de ces droits. Il existe bien sûr des exceptions, les principales étant les conventions et les normes de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Cependant, les champs d'application des droits économiques, sociaux et culturels autres que ceux couverts par les normes de l'OIT semblent avoir été négligés dans une large mesure par les commentateurs.

26. Les récents bouleversements politiques et sociaux survenus dans les anciens pays socialistes ont créé une situation nouvelle : les considérations idéologiques et politiques qui avaient jusqu'ici largement influé sur les raisonnements concernant la primauté des droits économiques, sociaux et culturels n'ont désormais plus cours. Toutefois l'importance réelle des droits économiques, sociaux et culturels reste inchangée. Le Rapporteur spécial est d'avis que le moment est précisément venu de s'efforcer d'interpréter les rapports entre les deux grands ensembles de droits de l'homme selon une approche unifiée et équilibrée. Pour ce faire, on dispose déjà d'une base conceptuelle : elle existe depuis toujours puisqu'elle n'est autre que la notion fondamentale de dignité de la personne humaine. L'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme commence par ces mots : "Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits". Cette idée de la dignité inhérente à la personne humaine est mentionnée dans le préambule de chacun des deux pactes relatifs aux droits de l'homme et dans plusieurs articles de leurs dispositifs respectifs.

27. Pour abstraite et générale qu'elle soit, cette idée est néanmoins essentielle; elle a une importance normative dans le domaine des droits de l'homme, ne serait-ce que dans la mesure où elle signifie que toutes les formes d'atteinte à la dignité de l'homme, dans le domaine civil et politique comme dans le domaine économique, social et culturel, sont inacceptables. Il en résulte en outre que les droits de l'homme ne sont pas conférés par une autorité quelle qu'elle soit et ne peuvent donc être supprimés par elle 9/. Il n'est pas toujours nécessaire, pour protéger et faire respecter la dignité de la personne humaine, de prendre des mesures juridiques et de proclamer des droits de l'homme. En revanche, on peut affirmer que tous les droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels, découlent de cette valeur fondamentale, qui doit être tenue pour le dénominateur commun de l'interprétation et de l'application de tous les droits de l'homme. Il arrive que l'on dénie à l'homme sa dignité en lui refusant l'exercice de ses droits civils et politiques et de ses droits économiques, sociaux et culturels. Inversement, ce n'est qu'en respectant tous ces droits et, si nécessaire, en prenant des mesures concrètes pour leur donner effet que l'on peut garantir la dignité de l'homme. En accordant une préférence générale à tel ou tel groupe de droits on risque de s'écarter de cela même qui constitue leur fondement. D'où la nécessité de prêter une attention égale aux deux groupes de droits de l'homme.

28. Voilà qui amène à la question de savoir quelles sont les caractéristiques juridiques particulières des droits économiques, sociaux et culturels et des moyens de leur réalisation. Si cette question se pose, c'est non seulement à cause des conceptions divergentes des droits de l'homme qui viennent d'être évoquées, mais aussi parce qu'on s'accorde généralement à reconnaître le caractère spécifique de leur mise en oeuvre : c'est ainsi par exemple que l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que les Etats parties doivent agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte. Cette disposition diffère sensiblement de celle qui lui fait pendant dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 2.1), et qui établit clairement l'obligation des Etats parties de "respecter et [de] garantir" les droits civils et politiques. Néanmoins,

"... le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'est pas un simple catalogue d'exhortations et d'aspirations, c'est un instrument juridique. Les droits qui y sont reconnus sont aussi 'humains', universels et fondamentaux que le sont ceux énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ..." 10/.

29. Si tous les auteurs reconnaissent que les droits économiques, sociaux et culturels sont bien des droits de l'homme, leurs interprétations divergent en ce qui concerne le contenu effectif de ces droits et la portée des obligations qui en découlent pour les Etats. Un auteur, par exemple, estime que les normes internationales relatives aux droits économiques, sociaux et culturels

"... définissent un niveau minimal de protection sociale et de bien-être que tous les Etats doivent s'efforcer d'atteindre quel que soit leur système ou leur situation, même si ... le plein exercice de ces droits est censé résulter du développement progressif des politiques nationales, des mesures législatives et des actions concrètes." 11/.

30. Un autre va plus loin en affirmant que chaque droit possède "un contenu essentiel minimal qu'on ne peut réduire en invoquant la possibilité de 'différences raisonnables' qui seraient permises" 12/. Il ajoute :

"L'existence de ce contenu essentiel (qui pourrait toutefois faire éventuellement l'objet, dans une certaine mesure, de dérogations ou de limitations conformément aux dispositions pertinentes du Pacte) semble découler de la terminologie même des droits. En d'autres termes, rien ne justifierait que le "recours" soit élevé au niveau d'un droit (avec toutes les connotations qui s'attachent généralement à ce terme) si son contenu normatif était indéterminé au point que les titulaires de ce droit ne puissent, le cas échéant, prétendre à quoi que ce soit. A chaque droit doit donc correspondre une prérogative minimale absolue, faute de quoi on doit considérer que l'Etat partie viole ses obligations." 13/.

31. Cette conception mérite certainement d'être défendue, et le "contenu essentiel minimal" de chacun des droits économiques, sociaux et culturels devrait être étudié plus avant. Dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, c'est au Comité des droits économiques, sociaux et culturels qu'il appartiendrait de s'acquitter de l'essentiel de cette tâche. Le contenu essentiel minimal de chaque droit une fois défini, il serait plus facile à la Commission des droits de l'homme et à d'autres organismes des Nations Unies de cerner les problèmes touchant à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels et de proposer des politiques propres à y remédier.

32. Une autre question qui se pose à ce propos est celle de la nature des obligations des Etats correspondant aux droits économiques, sociaux et culturels de l'individu et aux moyens juridiques de leur mise en oeuvre. C'est seulement à une date assez récente, c'est-à-dire depuis que le Conseil économique et social a décidé de créer le Comité d'experts, que l'élaboration d'une interprétation plus précise et juridiquement plus convaincante des dispositions pertinentes du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été entreprise. L'intérêt porté aux droits économiques, sociaux et culturels s'en est trouvé accru - comme en témoignent notamment les principes de Limbourg sur la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 14/. Ces principes, rédigés par "un groupe d'experts en droit international" 15/ proposent notamment l'interprétation ci-après de l'obligation fondamentale des Etats parties au Pacte "d'assurer progressivement le plein exercice des droits" :

"21. L'obligation 'd'assurer progressivement le plein exercice des droits' demande aux Etats parties d'agir aussi rapidement que possible en vue du plein exercice des droits. Cela ne devra en aucun cas être interprété comme impliquant pour les Etats le droit de retarder indéfiniment les efforts à consentir pour le plein exercice des droits. Tout au contraire, les Etats parties ont l'obligation de commencer immédiatement à agir pour accomplir leurs obligations, conformément au Pacte.

22. Certaines des obligations énoncées dans le Pacte, telle l'interdiction de la discrimination dans l'article 2 2) du Pacte, exigent une application immédiate et totale par tous les Etats parties.

23. L'obligation de la réalisation progressive du plein exercice existe, indépendamment de l'accroissement des ressources; elle requiert l'utilisation efficace des ressources disponibles.

24. L'application progressive peut être effectuée, non seulement par l'accroissement des ressources, mais aussi par le développement des ressources humaines nécessaires à l'exercice par chacun des droits énoncés dans le Pacte." 16/.

33. Les principes cités constituent un programme à la fois vaste et ambitieux, qui suscite toute une série d'interrogations. Du point de vue législatif, il ne semble pas que la terminologie employée résolve la plupart des problèmes qui se posent. La notion de "commencer immédiatement à agir" paraît simple, mais en réalité le degré de ce caractère "immédiat" variera inévitablement d'un Etat à l'autre et d'un droit à l'autre.

34. L'idée que la prohibition de la discrimination s'impose immédiatement et à tous les Etats appelle aussi un commentaire. Bien que le principe de non-discrimination appartienne au jus cogens et soit apparemment clair, il est beaucoup plus difficile d'envisager la portée précise de son application dans des contextes sociaux différents. Concrètement, jusqu'où doit aller l'intervention des pouvoirs publics lorsqu'il s'agit d'assurer l'égalité et la non-discrimination en matière de droits économiques, sociaux et culturels ? Il est évident que certains types de discrimination, comme la discrimination raciale et la discrimination dans l'accès aux services sociaux de base (enseignement et soins de santé primaires notamment), ne sauraient être permis ou tolérés. Mais le principe de l'égalité et de la non-discrimination s'étend-il au-delà ?

35. L'exemple des anciens Etats socialistes peut être utile pour illustrer certains aspects de cette problématique. Les politiques de ces Etats se caractérisaient, notamment, par un égalitarisme absolu et l'idée d'égalité était devenue un slogan utilisé pour "décrire" toute politique sociale. Sans entrer dans une polémique quant à la véracité ou à la valeur du slogan (cela étant à considérer séparément), il est plus ou moins évident qu'une telle doctrine méconnaît forcément la différence entre égalité et équité et le fait qu'un certain degré d'inégalité et une différenciation judicieuse sont à la fois équitables et nécessaires. Le souci d'égalité était poussé à un point tel que tous les individus devaient normalement être également "rémunérés" quelle que fût leur contribution à la création de ressources dans la société. Pour justifiée que soit cette attitude s'agissant des services sociaux de base (soins de santé primaires, éducation, etc.), il est dangereux de l'élever au rang de principe général. Comme l'expérience l'a montré, ce principe d'égalité absolue a eu un effet terriblement démobilisateur sur la création de richesses, et la croissance s'en est trouvée partout ralentie - quand il n'y a pas eu carrément régression). En définitive, on a abouti à une situation où ces pays n'ont plus eu les ressources suffisantes pour assurer la plupart des services sociaux. Il en est résulté un niveau de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels objectivement insuffisant dans nombre d'anciens Etats socialistes, bien en dessous des attentes de la population de ces pays. Cet exemple ne fait que confirmer la nécessité de veiller soigneusement à assurer un juste équilibre entre le postulat d'égalité et la nécessaire différenciation entre les individus lorsque l'on élabore des politiques ou des règles.

36. Les observations générales formulées dans le présent chapitre peuvent être résumées comme suit. Une interprétation globale et cohérente de l'ensemble des droits de l'homme est vraiment nécessaire si l'on veut que les processus de réalisation des droits de l'homme soient conformes au postulat fondamental qu'est la dignité de la personne humaine, dignité à laquelle il peut être attenté aussi bien dans le domaine civil et politique que dans le domaine économique, social et culturel. Toutefois, les processus proprement dits de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels soulèvent par ailleurs d'autres problèmes fondamentaux, et il n'est pas possible d'élaborer en la matière une ligne directrice valable de manière générale. Une méthode de sélection des aspects à prendre en compte est donc indispensable.

37. Les précédents rapports ont été caractérisés par un choix des questions qui, selon le Rapporteur spécial et la Sous-Commission, revêtaient une importance particulière à l'égard du plus vaste problème de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Ce choix correspondait aux questions expressément identifiées par la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission (ajustement structurel, rôle des institutions financières, coordination interinstitutions) et à d'autres questions concernant les problèmes majeurs qui se posent dans le processus de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. La même méthode a été suivie pour l'établissement du présent rapport.

II. OBSTACLES EXISTANTS : LES PRINCIPAUX DEFIS DE NOTRE TEMPS

38. Même si au cours du mandat de quatre ans du Rapporteur spécial, de nombreux progrès significatifs sur le plan du droit et de la procédure ont été réalisés au sein des organes des Nations Unies chargés de la défense des droits de l'homme et ailleurs, il n'en reste pas moins que, pour des centaines de millions de citoyens du monde, le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels est un objectif éloigné de plus en plus inaccessible pour lequel ils luttent désespérément. Bien que 106 pays aient ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, il est décourageant de noter que plus d'un milliard d'êtres humains vivent toujours dans un total dénuement, quelque 180 millions d'enfants souffrent gravement de malnutrition, 1,5 milliard de personnes n'ont pas accès aux soins de santé primaires et à l'eau salubre. Deux milliards d'individus ne disposent pas d'installations d'hygiène et plus d'un milliard d'adultes ne savent ni lire ni écrire. Ces statistiques accablantes ne peuvent cependant donner la pleine mesure du drame que cela représente aux niveaux individuel, familial et communautaire, mais la tendance globale qui se dégage clairement montre que ces chiffres, loin de diminuer, augmentent.

39. Bien qu'on ne puisse attribuer à aucun facteur, aucune politique ni aucune situation la responsabilité exclusive des conditions très difficiles dans lesquelles vivent des centaines de millions d'individus privés des droits économiques, sociaux et culturels qui leur reviennent en vertu du droit international, le Rapporteur spécial estime que l'on peut recenser un certain nombre d'éléments qui, considérés ensemble, expliquent, du moins en partie, ce qui compromet la réalisation de ces droits. Les éléments suivants méritent à cet égard une attention particulière :

- a) Ajustement structurel;

- b) Dette;
- c) Répartition du revenu;
- d) Conception erronée du rôle de l'Etat;
- e) Croissance économique considérée comme une panacée;
- f) Economie de marché et droits de l'homme;
- g) Perception erronée du développement;
- h) Volonté politique insuffisante;
- i) Dévastation de l'environnement;
- j) Dépenses militaires et conflits armés;
- k) Vue dualiste des droits de l'homme.

A. Ajustement structurel

40. Le deuxième rapport intérimaire du Rapporteur spécial porte essentiellement sur les relations qui existent entre les mesures d'ajustement structurel préconisées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international et l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels 17/. Les conclusions suggérées dans ce rapport intérimaire mettent notamment en relief les effets que les programmes d'ajustement structurel ont eu et continuent d'avoir sur la réalisation de ces droits, en particulier le droit au travail, le droit à une alimentation suffisante, le droit à un logement suffisant, le droit à la santé, le droit à l'éducation et le droit au développement 18/. La Sous-Commission en a tenu compte dans sa résolution 1991/27 19/.

41. Dans son deuxième rapport intérimaire, le Rapporteur spécial a d'autre part relevé que certaines des caractéristiques formelles de "l'ensemble des mesures d'ajustement structurel" avaient subi au cours de ces dernières années des changements notables, suivant les recommandations de la Banque mondiale et du FMI. Ainsi, "des filets de sécurité dans le domaine social" ont été mis en place, une plus grande importance a été accordée à la protection des pauvres à l'égard des incidences les plus dures de l'ajustement, les effets de l'ajustement sur la situation des femmes ont été davantage reconnus et toute une gamme d'autres efforts visant à donner à l'ajustement un caractère plus "humain" ont été déployés. Certes, ces mesures sont autant d'indicateurs satisfaisants de la dynamique de la stabilisation de l'économie et devraient contribuer à atténuer les effets négatifs de l'ajustement sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, mais le processus d'ajustement structurel continue à avoir des effets redoutables sur les droits de l'homme et sur la capacité des régimes juridiques à s'acquitter de leur obligation d'assurer le respect de ces droits. S'il convient de se reporter au rapport de 1991 pour un examen plus détaillé des relations qui existent entre l'ajustement et les droits de l'homme, quelques points supplémentaires doivent cependant être soulignés ici.

42. Le déclin relatif de la souveraineté nationale et du contrôle interne sur les ressources et les processus économiques locaux ainsi que sur la croissance correspondante en raison de l'influence que les institutions financières internationales exercent directement sur les décisions des autorités nationales est sans aucun doute un aspect du processus d'ajustement qui influe de manière décisive sur les droits économiques, sociaux et culturels. De nombreux auteurs ont fait valoir que le fait d'utiliser le processus d'ajustement pour orienter de l'extérieur le développement économique national ne peut manquer de poser des problèmes.

"Les prêts à l'ajustement témoignent du désir de la Banque non seulement d'être une source importante de financement, mais aussi de jouer un rôle déterminant dans les processus de prise de décisions dans les pays en développement ... les gouvernements qui sollicitent des prêts à l'ajustement structurel (PAS) sont récompensés en étant autorisés à dépenser les fonds qu'ils reçoivent de la façon dont ils le souhaitent." 20/."

43. Ce dernier point soulève également des questions car, contrairement aux fonds accordés par des donateurs pour financer des projets particuliers et tous les aspects connexes (conception, participation, administration, suivi, analyse, etc.), le processus d'ajustement s'accompagne de conditions strictes, mais ne prévoit qu'un contrôle limité sur la façon dont les décideurs choisissent de dépenser les prêts à l'ajustement accordés et dans quels domaines. C'est ce qui a conduit certains analystes à affirmer que l'ajustement vise davantage à renforcer la domination de la Banque et du Fonds et, ce faisant, à appuyer financièrement le statu quo, qu'à promouvoir le développement de la population 21/.

44. De son côté, la Banque mondiale relève, tout en s'en félicitant, des signes précis indiquant que les gouvernements de pays africains sont plus disposés à envisager des réformes politiques 22/. De fait, la Banque estime que la principale fonction de l'aide extérieure est de permettre de s'assurer que les gouvernements maintiennent les réformes malgré l'opposition de ceux sur qui elles ont des effets négatifs 23/. Le FMI, quant à lui, affirme que "le remaniement des responsabilités des gouvernements fait partie intégrante de l'ajustement structurel" 24/. Il semble donc que l'initiative dans la formulation des politiques économiques n'appartienne plus aux autorités nationales mais aux sphères internationales, ce qui s'accompagne souvent d'effets négatifs pour les populations du monde en développement et assure clairement l'essor des classes sociales tournées vers le commerce extérieur 25/. A mesure que les investisseurs et les créanciers étrangers ont renforcé leur pouvoir et leur influence au sein des organes nationaux de décision, le pouvoir et l'influence de l'Etat ont diminué, notamment dans les pays qui appliquent des mesures d'ajustement 26/.

45. L'ouverture de l'économie nationale peut être considérée comme nécessaire pour que certains processus économiques puissent se développer; un certain degré d'ouverture est inévitable et, en fait, souhaitable. Cependant, le processus de libéralisation tend également à entraîner des effets connexes, comme une réduction des moyens de régulation des Etats, un déclin relatif de l'indépendance nationale et l'assujettissement de certains processus aux conditions du marché mondial 27/. Chacune de ces tendances peut, bien entendu,

limiter les moyens dont disposent les autorités nationales ou locales pour créer les conditions nécessaires à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Les effets souvent rigoureux de l'ajustement, notamment sur les groupes vulnérables, ont conduit certains pays à se demander s'il ne serait pas plus utile pour la réalisation des droits sociaux et économiques de se couper de l'économie mondiale. Les efforts en ce sens se sont cependant révélés en général inutiles et contre-indiqués 28/.

46. L'orientation financière de la Banque mondiale et du FMI pourrait expliquer en partie pourquoi les succès que font fréquemment valoir ces institutions contrastent en général si vivement avec l'absence relative de résultats des programmes correspondants, comme le signalent une majorité d'autres analystes. Un auteur, résumant les points de vue figurant dans de nombreux ouvrages consultés par le Rapporteur spécial, constatait par exemple en 1991 :

"Mais les avantages économiques de l'ajustement dans la plupart des pays africains ont été modestes voire nuls. Rares sont les programmes de réforme qui ont permis d'obtenir le taux de croissance ou l'augmentation de la production agricole par habitant visé ou d'améliorer la balance des paiements courants et réduire la dette extérieure." 29/.

Il est intéressant de noter que lorsqu'il a examiné la situation dans la même région, le FMI a proposé une toute autre interprétation des résultats de l'ajustement :

"Ainsi, une étude effectuée récemment par le FMI révèle que dans les pays dont le taux de croissance a longtemps été faible et dont le revenu par habitant a constamment diminué, comme les pays de l'Afrique au sud du Sahara, lorsque des programmes d'ajustement structurel ont été appliqués sans ambiguïté, le taux de croissance a augmenté." 30/.

47. Ces deux exemples montrent qu'il existe une tendance beaucoup plus importante à interpréter les résultats relatifs du processus d'ajustement de façon très divergente. Ces divergences pourraient, cependant, s'atténuer au fur et à mesure que les effets de la nouvelle politique d'ajustement formulée par le FMI et la Banque mondiale commencent à se faire sentir. S'il y a, théoriquement, de plus en plus de complémentarité entre les approches préconisées par la Banque et le Fonds et la façon dont les Nations Unies considèrent les droits économiques, sociaux et culturels, il n'en demeure pas moins que le problème de la réalisation concrète de ces droits continue de se poser. Il faudra que les institutions financières internationales et l'ensemble des organes de défense des droits de l'homme coordonnent davantage leurs efforts pour favoriser les mesures encourageantes récemment adoptées en vue d'une approche mutuellement bénéfique.

48. L'opinion de la Banque et du Fonds selon laquelle le type d'ajustement structurel qu'ils préconisent est la seule solution possible constitue un autre sujet de controverse. C'est ainsi que l'ancien président de la Banque mondiale, M. Barber Conable, déclarait que : "L'ajustement structurel est une mesure absolument indispensable dans la stratégie de la Banque en matière d'assistance ... il n'y a pas d'autre solution possible." 31/. Selon le FMI, d'autre part, les droits économiques, sociaux et culturels proprement dits

"ne peuvent pas être réalisés en l'absence d'ajustement structurel" 32/. Le Rapporteur spécial considère, cependant, que si l'on s'accorde largement à penser que les économies des pays en développement doivent s'adapter aux nouvelles conditions de l'économie mondiale, les programmes d'ajustement structurel préconisés par les institutions financières internationales, qui sont acceptés et appliqués par les Etats eux-mêmes, ne semblent pas être la seule solution possible.

49. En dépit des conceptions de l'ajustement les plus récentes du FMI et de la Banque mondiale, ces programmes semblent encore bien trop souvent inspirés de la théorie économique plutôt que de l'expérience concrète des effets humains, politiques, sociaux et économiques que l'ajustement a eus sur plus de 70 pays qui se sont décidés à prendre ce "médicament amer", selon une image courante 33/. Ainsi, des programmes d'ajustement structurel pratiquement identiques ont été négociés avec Sri Lanka, le Ghana, le Kenya, le Zimbabwe, le Costa Rica, le Nicaragua, le Nigéria et les Philippines, alors que ces pays ont des structures économiques manifestement différentes. Il faut donc pour le moins revoir cette tendance prépondérante à adopter des mesures d'ajustement comportant pratiquement les mêmes éléments, quelles que soient les conditions propres au pays à qui elles sont destinées. La mise en oeuvre, à cet égard, de normes plus ou moins identiques semblerait, à priori, exclure l'application de la disposition du Pacte selon laquelle les Etats parties doivent "agir au maximum de leurs ressources disponibles en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits", ce qui est, bien entendu, hors de question.

50. La relation entre les obligations des Etats en matière de défense de droits de l'homme et les conditions associées aux prêts à l'ajustement structurel est une autre question capitale, qui a été brièvement examinée par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport intérimaire 34/. Les conditions fixées en général par le FMI, que doit remplir un Etat pour recevoir des fonds de la Banque mondiale ou être considéré comme susceptible de bénéficier de prêts au niveau international, concernent des domaines où l'Etat intervient et peuvent directement ou indirectement avoir une influence négative incontestable sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Compte tenu du caractère thérapeutique "de choc" de certaines de ces conditions et de leurs effets à court et à long terme sur les groupes sociaux les plus vulnérables, il a été suggéré des solutions de rechange comportant essentiellement des conditions d'ajustement plus souples ou même une formulation sans ajustement. En règle générale, les conditions ne devraient jamais aboutir à la violation flagrante des droits économiques, sociaux et culturels ni menacer la satisfaction des besoins essentiels de subsistance.

51. Bien que des idées analogues aient déjà été avancées à de nombreuses reprises, la notion d'un "contrat de développement", tout récemment proposée par le Ministre norvégien des affaires étrangères, constitue une des nombreuses solutions de remplacement possibles aux mesures d'ajustement ordinaires existantes, qui pourrait être utile et inciter à la réflexion. Pour dire simplement de quoi il s'agit, le "contrat de développement" prévoirait la fixation par les pays en développement d'objectifs socio-économiques concernant les besoins fondamentaux, le niveau de l'emploi, la répartition du revenu et la sécurité sociale; la mise en place de structures commerciales viables et l'amélioration de la situation générale de la femme; il s'agit,

autrement dit, d'une approche plus large du problème de la stabilité économique que celle qui est traditionnellement suivie. La communauté internationale donatrice s'engagerait, pour sa part, à appuyer financièrement le programme de développement et à fournir des fonds supplémentaires pour compenser la perte de recettes d'exportation découlant de causes indépendantes de la volonté du pays. Le contrat prévoirait également des mesures importantes d'ajustement dans les pays industrialisés sans que les coûts soient répercutés sur les pays en développement (comme c'est actuellement le cas), et garantirait aux Etats bénéficiaires la fourniture de ressources suffisantes pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs.

52. La notion de contrat de développement aurait l'avantage supplémentaire de garantir une approche cas par cas de l'ajustement, compte dûment tenu de la grande diversité des économies, des cultures et des histoires nationales. Le FMI, affirme, par exemple, qu'"il existe des similitudes entre les programmes ... bon nombre des pays qui s'adressent au Fonds ... ont de graves difficultés de paiements extérieurs apparemment dues à des dépenses excessives de l'Etat, souvent accompagnées d'une forte inflation" 35/. Bien que le FMI soutienne qu'il n'applique pas les mêmes mesures d'ajustement à tous les Etats, la plupart de la documentation consultée par le Rapporteur spécial indique le contraire.

53. L'opposition intérieure à l'ajustement structurel est un problème particulier auquel de nombreux gouvernements ont eu à faire face et qui a donné lieu à une grande variété de solutions de rechange. Le FMI a constaté que :

"Il convient de rappeler que les programmes appuyés par le FMI sont les programmes adoptés par les pays eux-mêmes. De fait, ces programmes ne peuvent donner de résultats positifs que s'ils sont pleinement appuyés par la population, notamment par les secteurs dont les droits économiques, sociaux et culturels ont pu être violés." 36/.

54. Si cela est vrai, l'ajustement, en tant que processus, est voué à l'échec si les gouvernements n'ont pas le soutien voulu de la population 37/. Si la responsabilité de l'ajustement revient en définitive aux gouvernements, le FMI semble ainsi s'attendre à ce que les citoyens dont les droits sont bafoués appuient le processus qui est à l'origine de ces atteintes.

55. De l'avis du Rapporteur spécial, il est cependant de plus en plus irréaliste de s'attendre à ce que l'ajustement fasse l'objet d'un soutien total. Cette approche est en outre contestable si l'on se réfère aux dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, selon lesquelles tous les Etats parties sont tenus de garantir, au minimum, les droits fondamentaux de subsistance de chacun. Deux Observations générales (No 2 et No 4) du Comité ont en fait abordé précisément ce point. Dans l'Observation générale No 2, le Comité a ainsi indiqué que :

"S'il reconnaît que les programmes d'ajustement sont souvent inévitables et se traduisent dans la plupart des cas par d'importantes mesures d'austérité, il est convaincu qu'il est alors encore plus urgent d'intensifier les efforts visant à protéger les droits économiques, sociaux et culturels les plus élémentaires. Les Etats parties au Pacte,

ainsi que les institutions compétentes des Nations Unies, devraient donc veiller tout particulièrement à ce que des mesures de protection soient, dans toute la mesure possible, intégrées aux programmes et aux politiques destinés à encourager les ajustements." 38/ (Non souligné dans le texte).

56. Dans son observation la plus récente, l'Observation générale No 4 sur le droit à un logement suffisant, le Comité est allé même plus loin en affirmant que ne pas protéger les pauvres contre une dégradation de leurs conditions de vie pourrait équivaloir à une violation du Pacte :

"Le Comité n'ignore pas que des facteurs extérieurs peuvent influencer sur le droit à une amélioration constante des conditions de vie et que la situation générale dans ce domaine s'est détériorée dans un grand nombre d'Etats parties au cours des années 80. Toutefois, comme le Comité l'a souligné dans son Observation générale No 2, malgré les problèmes dus à des facteurs extérieurs, les obligations découlant du Pacte gardent la même force et sont peut-être encore plus pertinentes en période de difficultés économiques. Le Comité estime donc qu'une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui serait directement imputable aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par des Etats parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte." 39/ (Non souligné dans le texte).

57. Le Rapporteur spécial a par ailleurs relevé de multiples contradictions dans les mesures d'ajustement et les conditions correspondantes préconisées par la Banque et le FMI, qui ont une incidence particulière sur deux aspects essentiels des droits économiques, sociaux et culturels : la santé et l'éducation. C'est ainsi que, dans le Rapport sur le développement dans le monde de 1991, il est dit, à propos des investissements publics dans les secteurs de la santé et de l'éducation, que :

"L'amélioration des conditions d'alimentation et de logement et les progrès de la lutte contre les maladies transmissibles ont contribué partout à un relèvement de la qualité de la vie ... Une amélioration de la santé est en elle-même souhaitable. Mais elle a aussi, du fait qu'elle dégage des ressources qui peuvent être affectées ailleurs pour les besoins du développement, des effets bénéfiques pour l'économie." 40/.

...

"Développant l'aptitude des individus à acquérir et à utiliser l'information, l'instruction approfondit la connaissance qu'ils ont d'eux-mêmes et du monde, enrichit leur esprit en élargissant leur champ d'expérience, améliore la qualité des choix qu'ils font en tant que consommateurs, producteurs et citoyens ... Encore une fois, les progrès de l'instruction doivent constituer avant tout une fin en soi. Cependant, c'est un fait avéré que l'enseignement favorise la croissance économique et permet ainsi d'envisager la réalisation d'autres objectifs de développement." 41/.

58. La contradiction réside dans l'incompatibilité de fait entre ces points de vue bien fondés dans l'ensemble et la nature même des modalités de l'ajustement structurel préconisé par la Banque et le Fonds. Dans le cas de l'Afrique, par exemple, les contraintes de l'ajustement pèsent de façon disproportionnée sur l'investissement intérieur brut et la consommation des administrations publiques, compromettant ainsi l'augmentation de la capacité de production et donc les possibilités de croissance des pays africains, si bien que les services économiques et sociaux tels que routes, électricité, hôpitaux, dispensaires, écoles, recherche, crédits et protection sociale sont négligés et se dégradent 42/.

59. En Amérique latine et aux Caraïbes, l'investissement brut total a enregistré une baisse spectaculaire de 41 % pendant la période 1980-1985, tandis que l'investissement net en capital fixe a baissé de 51 % au cours de la même période. Cette baisse a, bien entendu, fortement limité les dépenses de l'Etat dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Au Chili, par exemple, 10 % des dépenses publiques ont été consacrées à la santé en 1970 et 20 % à l'éducation. En 1985, ces pourcentages étaient tombés respectivement à 6,1 % et 13,2 %. Au Mexique, pendant la même période, les dépenses de santé sont tombées de 5,1 % à 1,5 % à peine du total des dépenses de l'Etat. A de rares exceptions près, ces tendances se sont fait sentir dans la plupart des pays d'Amérique latine. Les effets de l'ajustement structurel sur l'ensemble des conditions de vie et de logement, dont il est question dans l'Observation générale No 4 de 1991 précitée sont bien établis 43/. Cependant, les défenseurs de l'ajustement abordent rarement cet aspect particulier du processus de "stabilisation économique".

60. Avec l'apparition de situations aussi graves, il n'est pas surprenant de lire dans un document, qui résume une opinion de plus en plus largement répandue au sein des Nations Unies, que :

"... dans de nombreux cas, les politiques d'ajustement ont aggravé le sort des pauvres. Les salaires réels ont baissé, l'accès aux soins de santé et à l'enseignement s'est en partie fermé et, dans certains pays, la baisse de la mortalité infantile s'est ralentie ou a même entièrement cessé." 44/.

61. De nombreux autres rapports des Nations Unies ont abouti à des conclusions semblables au sujet des effets humains de l'ajustement, notamment des documents émanant du Département des affaires économiques et sociales internationales, de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et des organes de défense des droits de l'homme proprement dits.

62. Outre l'opinion exprimée à cet égard par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la Sous-Commission a manifesté son inquiétude en la matière dans sa résolution 1991/27, et la Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 1992/9 intitulée "Effets des politiques d'ajustement économique consécutives à la dette extérieure sur la jouissance effective des droits de l'homme, en particulier pour l'application de la Déclaration sur le droit au développement", s'est déclarée préoccupée par les répercussions des programmes d'ajustement structurel sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

63. Qu'ils soient examinés d'un point de vue général ou dans l'optique plus précise des droits de l'homme, les problèmes susmentionnés ne sont que quelques-uns des nombreux sujets de controverse dont fait l'objet l'ajustement. Afin de mieux prendre en considération l'aspect des droits de l'homme dans le processus d'ajustement, le Rapporteur spécial a recommandé d'élaborer un ensemble de principes directeurs de base sur l'ajustement structurel, recommandation que la Sous-Commission a fait sienne dans sa résolution 1991/27. Le processus d'élaboration de ces principes dans le cadre des droits de l'homme permettrait d'exprimer de façon cohérente les principales préoccupations des organes de défense des droits de l'homme à l'égard de l'ajustement, d'apporter une contribution non négligeable aux débats relatifs à l'ajustement et de procéder à un échange de vues avec les institutions financières internationales, les Etats membres et les organisations non gouvernementales au sujet de l'aspect touchant les droits de l'homme du processus d'ajustement, auquel il n'est toujours pas accordé assez d'importance.

64. De l'avis du Rapporteur spécial, il y aurait lieu d'examiner les questions suivantes et de les traiter dans les directives proposées :

- a) Les effets du processus d'ajustement sur la souveraineté nationale;
- b) La participation populaire à l'élaboration des programmes d'ajustement et le moyen le plus efficace de porter l'ensemble des mesures d'ajustement à l'attention publique avant leur mise en oeuvre;
- c) La prise en compte de critères relatifs aux droits de l'homme dans toute évaluation du niveau de réalisation des programmes d'ajustement;
- d) La recherche de solutions viables de remplacement au processus d'ajustement;
- e) La relation entre les conditions associées à l'ajustement et les obligations internes en matière de droits de l'homme;
- f) Les dispositions précises à prendre pour protéger tous les groupes sociaux des effets négatifs de l'ajustement, afin d'étendre les mesures de protection existantes telles que les filets de sécurité dans le domaine social;
- g) Les moyens de remédier aux contradictions existant entre le processus d'ajustement et l'objectif reconnu des institutions qui encouragent l'ajustement;
- h) Les effets de la libéralisation des économies, du libre-échange et de l'internationalisation de l'économie mondiale sur les droits de l'homme;
- i) Les moyens de garantir un effet positif et concret aux propos sur la protection des pauvres, à l'utilisation de filets de sécurité dans le domaine social et aux autres nouvelles dispositions tendant à compléter les mesures d'ajustement;

j) Les moyens de remédier effectivement aux contradictions qui existent au niveau des orientations de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, dans l'intérêt réel de la promotion des droits économiques, sociaux et culturels.

B. Dette

65. La crise de la dette au cours des dix dernières années, qui est étroitement liée au processus d'ajustement, a eu des répercussions directes sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. De nombreuses propositions ont été formulées ces dernières années pour faire face à cette crise, mais aucune n'a eu l'impact nécessaire et dans aucune on n'a réussi à traiter comme il convient les problèmes existants concernant la balance des paiements.

66. Selon la Banque mondiale, la dette des pays du tiers monde s'élevait à 1 351 milliards de dollars des Etats-Unis à la fin de 1991, alors qu'au début de la crise, en 1981, elle n'atteignait pas tout à fait la moitié de son niveau actuel 45/. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avance même un chiffre plus élevé de 1 450 milliards de dollars des Etats-Unis. Comme l'a fait observer le Rapporteur spécial dans son second rapport intérimaire, la situation de la dette a entraîné un flux inverse de financement sans précédent des pays en développement vers les pays industrialisés. Le montant total des flux de ressources du Sud vers le Nord entre 1982 et 1990 s'est élevé à 432 milliards de dollars des Etats-Unis au moins, soit l'équivalent de plus de six Plans Marshall évalués en dollars de 1991 46/. Entre 1985 et 1990, le Brésil a versé à ses créanciers 54,5 milliards de dollars de plus qu'il n'a reçu en nouveaux prêts. Selon l'Organisation mondiale de la santé, il suffirait de disposer d'un montant légèrement inférieur (50 milliards de dollars des Etats-Unis) pour fournir de l'eau potable à tous les pays de l'Amérique latine et y construire des égouts au cours des 10 prochaines années 47/.

67. Les divers plans de réduction de la dette mis en oeuvre n'ont fait qu'effleurer un problème très important. Depuis 1988, par exemple, le Club de Paris a réduit la dette de quelque 39 pays à faible revenu d'à peine 6 milliards de dollars en diminuant les taux d'intérêt ou en prolongeant les délais de remboursement, et a annulé une partie de la dette pour un montant d'un milliard de dollars. Cette réduction ne représente cependant que 5 % environ du montant total de la dette de ces pays.

68. La crise de la dette a entraîné une très forte augmentation de la pauvreté et l'UNICEF estime que les problèmes existants liés à la dette sont directement à l'origine de la mort chaque année de plus de 500 000 enfants 48/. En 1992, la Commission des droits de l'homme a clairement indiqué qu'elle était consciente que "le grave problème de la dette extérieure demeure l'un des principaux facteurs qui nuisent au développement économique et social et au niveau de vie des populations de nombreux pays en développement, et comporte de graves conséquences de caractère social".

69. La dette a des conséquences non seulement dans les pays en développement, mais aussi pour les économies du Nord, comme l'a récemment souligné Susan George dans son ouvrage intitulé The Debt Boomerang. Il suffit, pour se rendre compte de l'ampleur du problème, de considérer le véritable niveau d'endettement de chaque pays. Le Brésil vient, avec une dette extérieure de 116 milliards de dollars, en tête des pays dont la dette est précisée ci-après : Mexique, 96,8 milliards; Argentine, 61,1 milliards; Pologne, 49 milliards; Venezuela, 33,3 milliards; Algérie, 27 milliards; Maroc, 23,5 milliards; Pérou, 21,1 milliards; Côte d'Ivoire, 18 milliards; Syrie, 16,4 milliards; Equateur, 12,1 milliards; Bulgarie, 10,9 milliards; Nicaragua, 10,5 milliards; Congo, 5,1 milliards; et Bolivie, 4,3 milliards.

70. La Banque mondiale et d'autres institutions financières ont clairement reconnu les graves conséquences de la dynamique de la dette, tout en évitant en général d'analyser en profondeur les effets sociaux que la crise continue d'avoir sur les pauvres. Dans son Rapport sur le développement dans le monde de 1991, la Banque affirme que :

"La crise de la dette demeure un obstacle à la croissance. Elle ne pourra être surmontée qu'à condition d'engager des actions d'ajustement structurel et d'assainissement financier pour faire retrouver aux Etats leur solvabilité d'avant la crise, d'étendre à un plus grand nombre de pays les mesures de réduction de la dette commerciale et de son service, de réaménager plus généreusement la dette des pays les plus pauvres, de réduire les montants dus à des prêteurs bilatéraux officiels et de multiplier les investissements participatifs et quasi participatifs." 49/.

71. Cela étant, quelques analystes pensent que la crise de la dette est loin d'être résolue, même si de nombreux indicateurs montrent le contraire. L'Etude sur l'économie mondiale établie par les Nations Unies en 1991 annonce une autre décennie au moins de stagnation ou de déclin de l'économie accompagné de coûts sociaux en raison de la poursuite de la crise de la dette 50/.

72. Le Réseau européen sur la dette et le développement (EURODAD) a dégagé les principes fondamentaux suivants concernant la dette, auxquels souscrit le Rapporteur spécial et qui touchent au coeur du problème :

"Le remboursement de la dette ne doit pas avoir priorité sur les droits fondamentaux des populations des pays débiteurs à l'alimentation, au logement, aux vêtements, au travail, aux services de santé et à un environnement sain et viable. Chaque pays doit disposer de ressources suffisantes pour permettre un développement et une croissance durables et soutenus." 51/.

73. L'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme ont exprimé une opinion semblable au sujet de la détérioration croissante des conditions de vie dans le monde en développement et de ses effets défavorables du point de vue de la pleine jouissance des droits de l'homme, et plus spécialement de la situation économique très grave où se trouve le continent africain et des terribles conséquences du lourd fardeau de la dette extérieure dans les pays en développement 52/. La Commission des droits de l'homme a considéré :

"que les nouvelles stratégies destinées à résoudre le problème de la dette, publique et privée, exigent des politiques d'ajustement économique assorties d'une croissance et d'un développement et qu'à l'intérieur de ces politiques les conditions d'existence, notamment les niveaux de vie, la santé, l'alimentation, l'éducation et l'emploi de la population, en particulier des groupes les plus vulnérables et à faible revenu, doivent être des considérations prioritaires." 53/.

74. Selon EURODAD, pour atteindre ces objectifs ainsi que d'autres objectifs liés à la dette, il y aurait lieu de prendre les dispositions suivantes avant la fin de 1992 :

a) Aucun des pays à faible revenu lourdement endetté ne devrait rembourser en monnaie forte sa dette bilatérale officielle et leur dette (officielle) devrait être annulée à 100 %;

b) Le remboursement du service de la dette bilatérale officielle par les pays à revenu intermédiaire devrait être réduit d'au moins 50 % en moyenne;

c) Tous les prêts non concessionnels consentis par le FMI et la Banque mondiale aux pays les plus pauvres lourdement endettés devraient être assortis de nouvelles conditions plus favorables;

d) Le remboursement de tous les autres prêts consentis au titre de l'aide devrait être annulé; et

e) Toutes les dettes restant à payer par les pays du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Groupe ACP) au Fonds européen de développement devraient être annulées 54/.

75. Sans une réduction sensible, voire une annulation de la dette, la réalisation et le respect des droits économiques, sociaux et culturels restent bien aléatoires.

C. Répartition du revenu

76. Il existe à l'échelle mondiale une fâcheuse tendance à lier le rôle de la répartition du revenu, tant à l'intérieur des Etats qu'entre les Etats, à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. La Banque mondiale, par exemple, met en garde contre la redistribution du revenu, arguant qu'elle "peut avoir des effets négatifs dommageables pour l'économie, outre que ce sont souvent ceux qui en ont le moins besoin qui en profitent" 55/. Le Conseil d'administration du FMI a, de son côté, réaffirmé que "la répartition du revenu ne devrait pas être l'un des critères qui entrent en compte dans la conditionalité du Fonds" 56/. Ces vues semblent contraires aux idées énoncées dans les propositions de "contrat de développement" dont il a été question plus haut.

77. Bien qu'on ne dispose actuellement de statistiques sur la répartition du revenu que pour à peine plus d'un quart de l'ensemble des Etats, il est bien établi que le revenu par habitant a baissé pendant les années 80 en Amérique latine et en Afrique subsaharienne et qu'un nombre atterrant d'habitants (plus d'un milliard) des pays en développement, continuent,

en raison de circonstances échappant à leur volonté, de vivre dans la pauvreté absolue. Nombre d'auteurs affirment qu'il existe une relation empiriquement vérifiée entre une détérioration de la répartition du revenu et l'adoption de mesures d'ajustement.

78. La répartition du revenu à l'intérieur des Etats reste malheureusement inéquitable. Même dans les pays industrialisés où des formes d'imposition relativement progressives et de hauts niveaux de développement économique et de consommation sont la norme, les 20 % des habitants les plus riches continuent d'avoir un revenu de près de sept fois supérieur à celui des 20 % les plus pauvres 57/. La répartition du revenu est sensiblement plus défavorable dans beaucoup de pays en développement, au point que des pays aussi divers que le Botswana, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, la Côte d'Ivoire, la Jamaïque, le Guatemala, la Malaisie, le Panama, le Pérou, Sri Lanka, la Thaïlande et le Venezuela conservent des systèmes économiques dans le cadre desquels les 20 % des habitants les plus riches reçoivent une part supérieure à 50 % du montant total des revenus des ménages (et dans certains cas, plus de 60 %), tandis que la part revenant aux 20 % les plus pauvres tourne autour de 4 %. Il ressort clairement de ces chiffres que des mesures draconiennes doivent être prises pour remédier à une telle situation 58/. On ne peut concevoir d'appliquer valablement des programmes de réduction de la pauvreté et d'assurer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels dans l'ensemble de la société sans corriger en même temps les déséquilibres actuels en matière de revenus.

79. Les années 80 ont aussi été marquées dans la plupart des pays par des changements importants dans la répartition du revenu entre les divers groupes sociaux. On a noté un appauvrissement des classes ouvrières urbaines et de larges secteurs des classes moyennes, alors que des groupes et des hommes d'affaires associés d'une manière ou d'une autre à l'internationalisation des capitaux ont été les principaux bénéficiaires de l'activité économique de ces dix dernières années 59/. En Afrique subsaharienne, le revenu par habitant a baissé d'environ 30 % entre 1980 et 1988, et trois seulement des 35 pays de la région ont réussi à faire progresser sensiblement leur PNB par habitant pendant les années 80 60/.

80. La disparité croissante des revenus entre les Etats est d'autre part telle que le revenu moyen dans les pays riches est d'environ 58 fois supérieur (5 800 %) au revenu moyen dans les pays les moins avancés. Ce problème atteint ainsi des proportions critiques 61/. Si l'on se place sous un angle légèrement différent, les pays en développement les plus pauvres abritent plus de la moitié de la population mondiale, alors qu'il ne leur revient que 5,6 % du revenu mondial 62/. Il ressort d'une telle situation que la question de la répartition du revenu doit être à nouveau prise en compte dans les discussions sur les droits économiques, sociaux et culturels. On ne peut, en ignorant cette question, comme c'est maintenant trop souvent le cas, qu'accroître les problèmes existants. Il faut surmonter le problème politiquement délicat de la redistribution du revenu si l'on veut que les Etats s'acquittent de leurs obligations juridiques existantes de reconnaître les droits économiques, sociaux et culturels, de les respecter, de les protéger et d'en assurer la réalisation.

81. Alors que l'ONU a fixé à 0,7 % la part du PNB qu'il faudrait consacrer à l'aide au développement, une poignée seulement de pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont atteint cet objectif et on constate que la part de l'aide qui parvient effectivement aux couches les plus pauvres de la population, voire le pays destinataire lui-même, est scandaleusement faible. Aux Etats-Unis, par exemple, sur un dollar d'aide destinée au tiers monde, par exemple, 70 cents ne quittent même pas le pays 63/. Il en est de même pour l'aide fournie par les autres pays industrialisés et les organismes internationaux de financement eux-mêmes.

82. Certains organes qui s'occupent des droits de l'homme, et tout particulièrement le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ont commencé à s'intéresser à l'évidente relation qui existe entre la répartition du revenu et la réalisation dans l'ensemble de la société des droits économiques, sociaux et culturels. A titre d'exemple, le Comité a, lors de sa sixième session, demandé à plusieurs Etats s'ils avaient pris des mesures concrètes pour corriger les disparités de revenus à l'échelle nationale et quel effet ces disparités avaient sur la jouissance dans l'ensemble de la société des droits énoncés dans le Pacte. Dans ses directives concernant les rapports des Etats, le Comité a d'autre part demandé aux Etats parties d'indiquer le PNB par habitant des 40 % de la population représentant les couches les plus pauvres et d'indiquer s'il existe un seuil de pauvreté et, si tel est le cas, quels sont les critères de détermination de ce seuil.

83. Une imposition progressive peut, si elle est appuyée par des rouages administratifs et des mécanismes visant à en assurer l'application de manière adéquate, déboucher sur des formes graduelles de redistribution du revenu à l'intérieur des Etats sans menacer la stabilité économique ou les schémas de croissance, ce qui devrait permettre à une proportion plus importante de la société de jouir des droits économiques, sociaux et culturels. L'imposition ne suffit cependant pas à garantir que les moyens financiers mis à la disposition des organismes publics seront utilisés de manière conforme au Pacte relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels ou aux besoins réels de la société. L'impôt reste cependant la principale source de financement des dépenses publiques et le régime fiscal, malgré sa nature complexe, devrait servir de critère pour mesurer le respect des obligations internationales et constituer un moyen essentiel de corriger les déséquilibres existants dans la répartition du revenu.

84. Le creusement des écarts en matière de revenus non seulement menace la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, mais aboutit aussi à une polarisation excessive et à une fragmentation des sociétés du fait de l'apparition du dualisme précaire et déstabilisateur nantis/non nantis. Associée au "retrait" de l'Etat, la disparité des revenus représente un point de départ dangereux qui peut conduire à l'aliénation, à l'exclusion et au cynisme et, en définitive, à une détérioration des relations mêmes constituant la société civile. La répartition du revenu est une question critique, ne serait-ce qu'en raison de son rapport avec la démocratie :

"L'histoire donne à penser que des sociétés de plus en plus polarisées dans lesquelles les pauvres sont de plus en plus nombreux sont sérieusement handicapées dans leur quête de la démocratie." 64/.

D. Conceptions erronées du rôle de l'Etat

85. La base juridique sur laquelle reposent les droits économiques, sociaux et culturels présuppose essentiellement la présence d'un Etat "fort" jouant un rôle moteur dans la réalisation de ces droits, ainsi qu'une approche nationale correspondante reconnaissant sur le plan juridique le bien-fondé de ces droits. Cette conception va cependant manifestement à l'encontre des réalités politiques d'une majorité d'Etats ainsi que des vues touchant le "rôle approprié" de l'Etat qui soutient de plus en plus la Banque mondiale, pour qui toute participation de l'Etat à l'activité économique est suspecte. A la présence d'un "Etat fort", il convient par ailleurs d'ajouter des facteurs de caractère politique qui seraient, semble-t-il, essentiels pour la jouissance de ces droits par l'ensemble de la société. Ces facteurs sont notamment les suivants : un appareil ministériel et gouvernemental bien coordonné, efficace et exempt de toute corruption; un degré raisonnable de décentralisation en ce qui concerne la prise de décisions et la participation des citoyens; un constant respect de la primauté du droit non motivé par des considérations politiques; l'existence d'un "bon gouvernement" appuyé par la masse des citoyens; la connaissance et le respect, par tous les rouages de l'Etat, des engagements internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels; un processus de planification économique axé sur la réalisation progressive de ces droits.

86. Il va sans dire que le monde tel que nous le connaissons est loin de correspondre à cette description, même si beaucoup continuent de penser qu'un "Etat fort" reste la norme. Beaucoup d'Etats, dont ceux qu'on tient pour démocratiques par nature, sont gouvernés selon des modalités qui, à de nombreux et importants égards, correspondent beaucoup plus à une conception "empirique" ou "pratique" qu'à la conception "absolue" ou "théorique" que l'on associe si souvent à l'idéal d'un Etat qui protégerait les droits économiques, sociaux et culturels, les respecterait et en assurerait la réalisation. Par ailleurs, la crise économique des dix dernières années a encore affaibli davantage l'image de l'Etat que nous nous faisons généralement.

87. Ce dilemme comporte plusieurs éléments qui méritent examen. Tout d'abord, l'Etat, au lieu de fonder ses actions, sa politique et ses programmes et projets exclusivement sur la "primauté du droit" ou sur les engagements internationaux et nationaux qu'il a pris, tend au contraire, dans la pratique, à gouverner davantage en fonction de relations, de pressions, de liens politiques, d'intérêts pécuniaires et de rapports patron/clients ^{65/}. Cette situation a naturellement des incidences considérables sur un certain nombre d'aspects de la dynamique politique touchant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Si les choses se passent réellement ainsi, en effet, l'accès aux ressources de l'Etat est assuré beaucoup plus directement par le biais du patronage que par ce qui correspond essentiellement à de vaines tentatives d'influer sur les politiques existantes. Dans ce contexte, la politique (mode d'évaluation que préfèrent les analystes des droits de l'homme) devient donc un aspect relativement peu important du débat politique.

88. Les demandes de modification de politique tendant dans l'ensemble à constituer la contribution essentielle de la plupart de ceux qui souhaitent remédier aux échecs en matière de développement, l'Etat condamnera dans la pratique le changement politique à n'être que de façade. Cette impasse constitue d'ailleurs sans doute un des principaux facteurs qui permettent d'expliquer pourquoi on met si peu l'accent, en matière économique, sociale et culturelle, sur l'élément "droits" correspondant. Les problèmes liés à ces droits ne dépendent donc uniquement pas, semble-t-il, de la politique mais aussi de la nature de la structure de l'Etat lui-même.

89. L'Etat favorise d'autre part dans la pratique la corruption, ce qui a aussi un effet généralement négatif sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Le rapport du PNUD intitulé Rapport mondial sur le développement humain 1991 traite sans détour des incidences de la corruption sur le développement. On y indique par exemple qu'au Pakistan, les gains illégitimes réalisés dans l'exercice de fonctions publiques sont estimés à 4 % du PNB, soit près de 1,5 milliard de dollars des Etats-Unis 66/. On estime, par ailleurs, que la corruption serait encore plus élevée dans beaucoup d'autres pays. Reconnaisant que la corruption est difficile à combattre, mais que la transparence dans la conduite des affaires publiques peut aider à la réduire au minimum, le PNUD affirme à juste titre que la corruption est un grave problème dans de nombreux pays et entraîne un gaspillage de temps et d'argent qui pourraient être mieux utilisés ailleurs 67/.

90. Dans de nombreux pays, les citoyens voient l'"Etat", que ses représentants aient été élus démocratiquement ou non, comme une entité ayant peu à leur offrir sur le plan pratique. Le plus souvent, les pauvres tendent beaucoup plus à craindre l'Etat et ses agents qu'à se tourner vers eux en tant qu'acteurs sociaux capables et désireux de les aider dans leur lutte quotidienne pour la survie. Max Weber a, en fait, défini l'Etat comme un type particulier d'organisation, "une association forcée, revendiquant avec succès le contrôle d'un territoire et le monopole de la violence sur ce territoire" 68/. Il suffit de noter que de nombreuses actions entreprises quotidiennement par des groupes sociaux défavorisés sont dans de nombreux pays juridiquement considérées comme "illégal", la loi étant ainsi utilisée pour dénier et non pour respecter les droits des pauvres. En ce qui concerne les expulsions ordonnées ou tolérées par l'Etat par exemple, l'une des justifications les plus fréquemment avancées à cet effet est qu'"il est du devoir de l'Etat de faire respecter la loi et de protéger les biens". Dans de telles conditions, on ne peut donc s'étonner que les gens aient très peu confiance dans les solutions juridiques pour régler leurs problèmes.

E. Croissance économique considérée comme une panacée

91. L'actuelle tendance générale à se tourner vers l'économie de marché et la croissance économique concomitantes considérées comme une panacée pour résoudre tous les problèmes économiques mondiaux se manifeste non seulement par les mesures d'ajustement structurel préconisées, mais aussi par d'autres thèmes d'actualité comme ceux des Négociations d'Uruguay du GATT, de la création de zones élargies de libre-échange et d'une politique générale d'ouverture des économies nationales aux intérêts internationaux. On ne peut ignorer ces nouvelles réalités dans le contexte des droits économiques, sociaux et culturels puisque les partisans d'approches du développement

exclusivement fondées sur l'économie de marché insistent vigoureusement pour que l'on s'en remette davantage à la croissance elle-même pour garantir ces droits. S'il faut certes reconnaître que la croissance est nécessaire au succès d'une politique de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, une politique orientée vers la croissance n'est pas cependant suffisante à cet égard.

92. Il semble en effet que rien ne garantisse qu'une croissance économique, alimentée par un marché ouvert, conduise nécessairement à une atténuation de la pauvreté ou à une amélioration de la jouissance des droits socio-économiques dans la pratique. C'est ainsi que, malgré la croissance économique sans précédent qu'ils ont enregistrée au cours des 15 dernières années, les pays occidentaux industrialisés comptent encore plus de 100 millions de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté et que le problème est particulièrement aigu pour les jeunes, les familles monoparentales et les minorités ethniques 69/. L'UNICEF a souligné que le consensus grandissant qui se fait jour sur l'importance d'une politique favorable à l'économie de marché devrait s'accompagner d'un consensus similaire concernant le devoir qu'ont les gouvernements de garantir les investissements fondamentaux dans le capital humain 70/. Il convient d'autre part à cet égard d'appeler l'attention sur la remarque suivante d'Amarta Sen, qui est peut-être plus pertinente aujourd'hui que jamais :

"Les limites des mécanismes du marché dans la fourniture de soins de santé et d'éducation sont en fait examinées depuis longtemps sur le plan de la théorie économique (voir par exemple Samuelson et Kenneth Arrow), mais il est facile de perdre ces problèmes de vue dans l'euphorie avec laquelle on se tourne actuellement vers ces mécanismes. Le marché peut certes être un important allié de la liberté individuelle dans de nombreux domaines, mais la liberté de vivre longtemps sans succomber aux maladies et aux risques mortels évitables nécessite une gamme plus large d'instruments sociaux." 71/.

93. Élément fondamental de l'idéologie dominante dans le monde en développement, la croissance économique est, dans certains cas, considérée comme menacée par les augmentations des salaires. La Banque mondiale a ainsi laissé entendre, dans une étude, que la croissance fondée sur l'exportation de la République de Corée était "menacée par l'accroissement de la part des travailleurs dans le revenu" qui avait récemment eu lieu, et conseillait au gouvernement de prévenir toute nouvelle hausse des salaires. La plupart des programmes d'ajustement soulignent, d'autre part, la nécessité d'une "discipline salariale" de la part des travailleurs 72/.

94. La Banque mondiale affirme qu'il n'y a pas de relation claire, dans quelque sens que ce soit, entre la croissance et l'évolution de la répartition du revenu, laissant évidemment entendre qu'une intervention politique est nécessaire pour remédier aux déséquilibres en matière de revenus, même dans les phases d'expansion économique, et que la croissance en elle-même ne garantit pas la prospérité à l'échelle de la société tout entière. Dans le cas de la Thaïlande, par exemple, qui a enregistré la plus forte croissance au monde au cours de la fin des années 80, on peut noter que le nombre de pauvres était en fait plus élevé en 1991, après des années d'une formidable croissance fondée sur l'exportation, que dix ans auparavant, avant le processus d'ajustement et le boom économique 73/.

95. En tant qu'indice du succès économique, la croissance a un lien direct avec ce moyen de détermination de la puissance économique, de plus en plus contesté mais auquel on s'est longtemps référé, qu'est le produit national brut (PNB). Les vastes et graves lacunes du PNB sont cependant maintenant largement reconnues et il semble que l'indicateur de développement humain (IDH) du PNUD soit conçu, au moins en partie, pour remplacer le PNB, auquel on s'est reporté pendant des décennies, pour mesurer le progrès humain. Ainsi qu'il ressort du Rapport sur le développement humain 1991 du PNUD :

"La meilleure façon de promouvoir le développement humain est d'accroître le revenu national et de veiller à ce que s'établisse un lien étroit entre croissance économique et bien-être humain ... Faute de telles mesures, le développement humain ne saurait se maintenir à long terme. La croissance économique doit atteindre l'élément humain et l'élément humain doit contribuer à la croissance. Aux niveaux national et international, la croissance économique assortie d'un développement humain dépendra, à long terme, d'une meilleure adéquation entre les possibilités économiques et les besoins des populations." 74/

96. L'accent mis sur le rôle du marché et de la croissance économique dans la promotion des objectifs plus larges associés au développement social empiète directement sur le rôle du gouvernement dans la réalisation de ces objectifs. Ce point de vue a été largement critiqué par de nombreuses entités, dont l'UNICEF, qui indique que la Banque mondiale, par exemple, s'en tient à l'opinion que c'est dans le domaine de l'investissement social que le gouvernement a sa place plutôt que dans celui de la gestion économique.

"Investissement maximum dans le capital humain et intervention minimum sur les forces du marché, voilà le conseil de la Banque mondiale ... Néanmoins, la Banque mondiale n'est pas impartiale dans l'examen qu'elle fait de ces deux aspects de la politique du développement. En effet, elle sous-entend que les marchés ne peuvent guère se tromper et que toute croissance économique est nécessairement bonne (y compris le genre de croissance à laquelle la Banque mondiale a accordé son appui en Amazonie, qui n'a en fin de compte profité ni à la majorité pauvre ni à l'environnement). D'autre part, selon cette conception, l'intervention étatique dans l'économie est toujours considérée comme coupable jusqu'à preuve contraire." 75/.

F. Economie de marché et droits de l'homme

97. On trouve une analyse utile et concise des principales composantes des nouvelles politiques appliquées et préconisées pour faire face au malaise économique mondial des années 80 dans un ouvrage témoignant d'une grande perspicacité, intitulé The IMF and the South: The Social Impact of Crisis and Adjustment:

"Les nouvelles politiques marquent une forte rupture par rapport à celles qui étaient associées au modèle de l'après-guerre. La planification économique a été pour ainsi dire abandonnée par la plupart des pays. On compte de plus en plus sur les forces du marché pour régler la marche de l'économie. Le contrôle des prix et les subventions cèdent la place au mécanisme de détermination des prix par l'offre et la demande. On a cessé

de promouvoir l'industrialisation par des mesures politiques délibérées; on encourage maintenant davantage la production de produits primaires. De même, les efforts de coordination de l'économie nationale ont cédé la place aux efforts de promotion des exportations. On note une libéralisation croissante des échanges et des paiements extérieurs. Le renforcement de la propriété et du contrôle nationaux de l'économie n'est plus l'objectif prioritaire de la politique de développement. On met plutôt l'accent sur les incitations à l'investissement étranger et sur la privatisation des biens publics et leur vente à des intérêts étrangers. Il y a eu des réductions dans les budgets des services sociaux et l'impôt a tendu à diminuer dans de nombreux pays." 76/.

98. L'ardeur avec laquelle de nombreux Etats se lancent dans l'économie de marché considérée comme moyen de libérer définitivement la société de tous ses maux et l'empressement correspondant avec lequel ils dénationalisent et abandonnent les questions économiques, politiques et sociales aux caprices du secteur privé, même si c'est le thème à l'honneur aujourd'hui, auront inévitablement un effet quant à la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. D'un côté, le secteur privé, entendu dans un sens large, peut exercer un sensible effet positif sur certains aspects de ces droits, en particulier dans des domaines touchant l'initiative personnelle en faveur du développement. D'un autre côté, l'histoire a suffisamment montré qu'il existe de nombreux objectifs sociaux qu'on ne peut atteindre en s'en remettant aveuglément aux forces du marché.

99. Selon la Banque mondiale :

"... il faut que les gouvernements en fassent moins là où le marché fait, ou peut faire, relativement bien les choses ... Il faut que les gouvernements laissent la concurrence intérieure et internationale jouer librement tout en intervenant davantage dans les domaines où l'on ne saurait s'en remettre aux seuls mécanismes du marché. Cela veut dire surtout investir dans l'éducation, la santé, la nutrition, le planning familial et la lutte contre la pauvreté; mettre en place une infrastructure sociale, physique, administrative et juridique de meilleure qualité; mobiliser les ressources nécessaires au financement des dépenses publiques; mettre en place, enfin, l'assise macro-économique stable sans laquelle peu de réalisations sont possibles." 77/.

La Banque souligne, cependant, dans le même rapport, que la plupart des Etats ne possèdent pas les ressources ou les compétences nécessaires pour intervenir ainsi.

100. La reconnaissance apparente du rôle de L'Etat - au second plan toutefois derrière le marché - ne masque pas le parti pris global en faveur d'un rôle accru du secteur privé et de la réduction de la participation de L'Etat à l'économie. Selon le FMI, il est maintenant largement reconnu que les gouvernements doivent limiter leur intervention aux domaines où ils apportent une contribution positive à la bonne marche de l'économie. Cependant, si l'on examine le cas des pays qui ont tenté une transformation radicale en transférant de L'Etat au secteur privé le pouvoir de prendre des décisions

économiques, rares sont les éléments tendant à prouver que cette méthode s'est effectivement traduite par une prétendue amélioration sur le plan des droits économiques, sociaux et culturels. Le fait, par exemple, de ne pas inclure dans les programmes d'ajustement certaines caractéristiques essentielles des pays européens à économie de marché touchant l'intervention de l'Etat en matière de réglementation du travail, de redistribution de la richesse, de médecine sociale et dans d'autres domaines cruciaux où le marché s'est toujours montré incapable de répondre aux demandes, doit être immédiatement reconsidéré.

101. Parallèlement au débat sur le renforcement de la participation du secteur privé dans des domaines tels que la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, on en est venu à mettre l'accent, ce qui est important au plan des droits de l'homme, sur des questions comme le paiement de services auparavant gratuits, l'amortissement des coûts et l'instauration d'un système de subventions ciblées en remplacement d'un régime d'aide sociale beaucoup plus large. Même si les groupes à faible revenu peuvent être disposés à payer des services améliorés, le fait de faire payer des services qui devraient être gratuits pourrait aller à l'encontre des droits des personnes concernées. Dans le Rapport mondial sur le développement humain 1991, on avance à juste titre l'argument suivant :

"... en offrant gracieusement les services de base, on crée une plus grande égalité des chances et le gouvernement s'acquitte de son devoir de satisfaire les droits élémentaires du citoyen." 78/.

102. La suppression de la gratuité de certains services peut dissuader des groupes pauvres d'utiliser les services correspondants, et il a été en effet établi qu'il en résultait, dans certains cas, une baisse de la demande émanant des pauvres, tout particulièrement dans le domaine de la santé. De ce fait et par suite d'autres problèmes posés par les services payants, le PNUD, tout en reconnaissant les avantages du paiement des services lorsque ce paiement est judicieusement mis en oeuvre, a été amené à suggérer plusieurs conclusions générales utiles à ce sujet : a) l'enseignement primaire est un droit élémentaire et doit être gratuit; b) il existe également des arguments solides en faveur de la gratuité de l'enseignement secondaire par souci d'équité et en raison des avantages qui en résultent en termes de productivité; c) l'accès aux soins de santé primaires devrait être universel et gratuit; d) les ménages à faible revenu et les enfants de moins de cinq ans devraient avoir gratuitement accès aux soins hospitaliers 79/.

103. En ce qui concerne l'eau et l'assainissement, des arguments solides et évidents militent en faveur d'une forte augmentation des dépenses publiques consacrées à ces services et de l'exercice gratuit des droits fondamentaux correspondants par les citoyens. Ainsi qu'on l'a noté plus haut, plus de 1,5 milliard de personnes n'ont accès ni à une eau salubre, ni à des services d'assainissement. A cet égard, il convient de noter qu'il n'est pas rare que les pauvres aient à payer un litre d'eau 20 à 30 fois plus cher que les riches qui ont eux accès à l'eau courante. On estime que les vendeurs d'eau satisfont jusqu'à 30 % des besoins en eau de la population urbaine des pays en développement 80/.

104. En réservant des subventions aux groupes qui ont le plus besoin de tel ou tel service, on peut répondre plus efficacement aux besoins des couches les plus pauvres de la population et faire en sorte que ces subventions ne profitent à des groupes plus avantagés au détriment des pauvres. Cependant, la formule d'octroi sélectif de subventions peut avoir pour conséquence que les droits à l'aide sociale dont jouissaient auparavant tous les citoyens sont remplacés par des prestations accordées seulement aux pauvres les plus démunis, ce qui peut entraîner des problèmes pour les groupes qui, tout en étant pauvres, ne vivent pas dans la pauvreté absolue, ou pour les classes moyennes inférieures, leur accès aux services d'aide sociale se trouvant ainsi limité. En outre, les subventions ne peuvent que rarement, voire jamais, remplacer la vaste gamme de prestations associées aux droits économiques, sociaux et culturels.

105. Enfin, avec la course à la privatisation est apparue l'idée erronée selon laquelle le droit à la propriété privée doit constituer un aspect inhérent du processus de développement des années 90. Il convient bien évidemment de rappeler qu'aucun des pactes n'énonce le droit à la propriété. Il y aurait lieu d'examiner à plus juste titre le nouvel accent mis sur la prétendue nécessité de réformer les systèmes juridiques pour y inclure le droit à la propriété dans le contexte des objectifs encore plus pressants tenant au droit sur la terre, à la réforme agraire et à la redistribution des terres, ainsi qu'au droit également essentiel à un logement adéquat.

G. Perception erronée du développement

106. Il en est du "développement" comme de la "paix" : tous y sont favorables, mais peu le définissent de la même manière. Les processus économiques, sociaux, politiques, culturels et juridiques censés permettre aux nations d'atteindre leur objectif de développement ont de nombreux défenseurs, mais très peu nombreux sont ceux qui les ont suffisamment bien compris pour leur donner un caractère universel. Nonobstant, un consensus international encourageant semble se dégager sur un certain nombre de questions cruciales qui touchent au développement humain, cependant que des institutions comme le FMI continuent de voir d'un oeil fort suspect les Etats jouer un rôle actif dans la promotion du développement, en faisant valoir par exemple que tous les programmes d'ajustement financés par le Fonds sont le reflet d'une action ayant pour objet d'ouvrir l'économie, de libéraliser l'activité économique, d'instaurer la vérité des prix et de réduire les contrôles 81/.

107. Presque tous les organes et organismes des Nations Unies semblent s'accorder pour affirmer que le développement humain doit aller de pair, dans une certaine mesure, avec le développement économique. Mais le consensus s'arrête à cette équation simple et évidente, au-delà de laquelle commencent les divergences de vues, s'agissant en particulier de la manière d'atteindre simultanément les deux objectifs. On pourrait, en faisant une plus large place aux indicateurs et aux objectifs concernant les droits de l'homme dans l'ensemble du processus de développement (comme cela est de plus en plus le cas) contribuer à promouvoir une approche plus complémentaire. L'application des critères des droits de l'homme au processus et aux politiques de développement préconisés à l'échelon international pourrait en outre permettre d'établir un équilibre efficace entre ces acteurs éternels que sont l'Etat et le marché.

108. Il est un autre élément de ce débat qui appelle un examen plus approfondi de la part des organes chargés de veiller au respect des droits de l'homme : il s'agit de la coopération internationale en faveur du développement et de la question connexe de l'aide au développement. Cette dernière n'est à l'évidence qu'un élément du débat auquel donne lieu le développement, mais un élément clé pour des organisations comme l'ONU. Chaque année, les 18 pays industrialisés membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE consacrent entre 45 et 60 milliards de dollars des Etats-Unis à "l'aide au développement". Un petit nombre d'Etats donateurs seulement atteignent, dans leur aide au développement, le seuil sacro-saint de 0,7 % de leur PNB, le pourcentage de leur aide s'établissant en moyenne aux alentours de 0,35 %, soit la moitié. L'on pourrait certes répéter avec force que les pays qui ne l'ont pas encore fait devraient atteindre le pourcentage fixé, mais il importe peut-être davantage d'analyser la pratique passée en matière d'aide et de déterminer à quelles fins l'aide financière a été affectée et si elle a vraiment servi au développement du tiers monde.

109. Le développement humain n'a jamais été un poste de dépense prioritaire pour les pays riches. Selon les taux aide/dépenses de développement humain établis par le PNUD, les Etats-Unis, bien qu'ils aient le PNB le plus élevé du monde, n'en consacrent qu'un infime 0,01 % à l'aide dans des domaines touchant au développement humain 82/. Les 12 premiers pays donateurs du monde consacrent en moyenne moins de 10 % de leur aide aux besoins essentiels des pays bénéficiaires 83/. De même, le pourcentage de l'ensemble des prêts octroyés par la Banque mondiale au titre de l'éducation, de la santé, du planning familial et de la nutrition est faible par rapport à celui des prêts consacrés aux projets en matière d'énergie, d'industrie, d'urbanisme, de routes, d'alimentation en eau, d'assainissement et de télécommunications 84/. Le fait est que l'aide au développement a été par trop limitée pour pouvoir avoir contribué sensiblement à réduire la pauvreté dans le monde.

110. L'action menée depuis 40 ans à travers le monde en faveur du développement a, certes, porté ses fruits. Du fait, cependant, du financement extérieur de gigantesques projets trop souvent fort mal conçus et de priorités mal établies, force est toutefois de reconnaître qu'elle a fait parmi les groupes les plus défavorisés du monde des millions de victimes qui auraient pu être épargnées 85/. Des projets de prestige, en particulier la construction de grands barrages, l'aménagement de grandes exploitations d'élevage, des programmes de réinstallation et de peuplement massifs et la construction de routes, financés chacun en partie par les institutions financières internationales et en partie par l'aide bilatérale, ont donné lieu et continuent de donner lieu à des violations massives des droits de l'homme au nom du progrès et du développement 86/.

111. Par exemple, l'observation faite dans une publication de la Banque mondiale, selon laquelle la réinstallation non volontaire est souvent un aspect inévitable de nombreux projets de développement urbain et que le nombre de personnes devant être déplacées au nom du progrès ira assurément croissant à mesure que les populations des villes dans le monde augmenteront 87/, est d'autant plus préoccupante que, dans sa résolution 1991/12 sur les expulsions forcées, la Sous-Commission a assimilé cette pratique à une violation flagrante des droits de l'homme 88/.

112. De plus en plus nombreux sont les auteurs qui remettent en question les notions traditionnelles de développement et qui se demandent si les modèles de développement existants ou passés ont, en fait, permis d'améliorer la situation de l'homme dans le monde. Ces interrogations se fondent, du moins en partie, sur le fait que de nombreux projets de développement n'ont pas atteint leur objectif, comme la Banque mondiale elle-même le reconnaît. Une évaluation d'un échantillon représentatif de près de 200 projets financés par la Banque mondiale, faite en 1987, a montré que près de 60 % de ces projets présentaient de graves insuffisances ou avaient totalement échoué. Dans l'Afrique subsaharienne, 75 % de l'ensemble des projets dans le domaine de l'agriculture ayant fait l'objet de l'évaluation avaient échoué 89/. Il reste que l'échec des projets n'est qu'un aspect du problème. S'il est vrai que la Déclaration de 1986 sur le droit au développement reconnaît certaines des insuffisances du processus de développement et fait de l'être humain le sujet central de la dynamique du développement, très peu de pays, malheureusement, peuvent prétendre s'être acquittés, ne fût-ce que dans une faible partie seulement, des obligations énoncées dans la Déclaration. La nouvelle approche visionnaire adoptée par le PNUD à l'égard du développement humain constitue indéniablement une étape importante, opportune et constructive sur la voie de la promotion d'un développement effectif dans le monde entier.

H. Volonté politique insuffisante

113. L'analyse de la structure des dépenses publiques, comme celle contenue dans le Rapport sur le développement humain 1991 du PNUD, montre avec force que dans peu de pays, des dépenses consacrées au développement humain, et, partant, à la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels, ont atteint un montant satisfaisant ou élevé. Le rapport du PNUD de 1991 commence fort à propos par ces mots : "C'est fréquemment l'atonie politique et non pas le manque de ressources financières qui est la véritable cause de la dévalorisation de la vie humaine". Il y est précisé aussi que près de 50 milliards de dollars par an - environ 2 % du PNB des pays en développement - pourraient être dégagés et alloués à des usages plus productifs. Des économies supplémentaires pourraient être réalisées notamment en gelant les dépenses militaires, en mettant un terme à la fuite des capitaux, en luttant contre la corruption, en réformant les entreprises d'Etat et en réduisant la police intérieure 90/.

114. Pour analyser les dépenses publiques en matière de développement humain et la manière dont elles peuvent être orientées et contrôlées, il est proposé, dans ledit rapport du PNUD, d'utiliser quatre indicateurs différents mais reliés entre eux : le taux des dépenses publiques; le taux des dépenses sociales; le taux des priorités sociales; et le taux des dépenses de développement humain. Ces taux sont extrêmement intéressants, en ce sens qu'ils ont un rapport direct avec les obligations et les droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et permet, en particulier, de quantifier l'obligation jusqu'ici évasive que le paragraphe 1 de l'article 2 impose à chacun des Etats parties d'"agir ... au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte ...". Partant du principe que, dans un pays désireux de promouvoir le développement humain, le taux des dépenses de développement humain doit se situer aux alentours

de 5 %, le PNUD n'a pu recenser sur 25 pays en développement étudiés que 6 ayant atteint ce taux - ce qui montre une certaine inertie politique à l'égard de la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels. Dans plus de la moitié des pays suivants étudiés, le taux des dépenses de développement humain était inférieur à 3 % : Argentine, Bangladesh, Chine, Colombie, Inde, Indonésie, Nigéria, Pakistan, Philippines, République-Unie de Tanzanie, Sierra Leone, Sri Lanka et Thaïlande. Six de ces pays sont parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 91/.

115. Il reste que l'analyse des politiques à elle seule ne permet pas d'expliquer les problèmes. Nombre de facteurs externes influent sur la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels. Il est évident que la récession internationale et les politiques d'ajustement ont gravement porté atteinte à la capacité de la grande majorité des gouvernements d'établir des paramètres stables en matière d'activité économique et d'investir. Ghai et Hewitt de Alcantara ont fait observer à cet égard que :

"Confrontés à une baisse rapide des recettes publiques, à des crises fréquentes de balance des paiements et à un service de la dette extrêmement lourd, de nombreux gouvernements sont, depuis une dizaine d'années, dans l'incapacité de s'acquitter de leurs engagements internationaux ou nationaux. Les services publics ont vu leur qualité décliner, lorsqu'ils n'ont pas tout simplement disparu; les travaux publics et l'infrastructure se sont détériorés; les fonctions publiques de régulation et d'administration ont été abandonnées ou sensiblement réduites." 92/.

116. Un simple coup d'oeil aux Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels permet de constater que peu de gouvernements ont fait montre d'une volonté politique suffisante pour remédier aux déficiences actuelles de l'exercice des droits énoncés dans le Pacte 93/. En outre, aucun des Etats qui ont soumis au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des rapports depuis l'adoption des directives révisées sur l'établissement des rapports par les Etats parties n'a véritablement suivi ces directives.

117. On présume trop souvent qu'il a été fait preuve d'une volonté politique suffisante à l'égard de l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels dès lors qu'une loi a été adoptée concernant tel ou tel droit ou élément de ce droit. Bien que l'adoption de mesures législatives puisse être vue comme un des meilleurs moyens d'assurer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels conformément au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, elle ne suffit manifestement pas à elle seule. Pour ne prendre qu'un exemple parmi tant d'autres, le droit à un logement suffisant (par. 1 de l'article 11 du Pacte) est énoncé dans la Constitution de plus de 30 pays, sans qu'il soit véritablement exercé dans aucun de ces pays.

I. Dévastation de l'environnement

118. Les politiques d'ajustement structurel, renfermant invariablement des mesures destinées à accroître les exportations, se traduisent souvent par la surexploitation des ressources naturelles, déjouant ainsi les tentatives faites par les gouvernements pour résoudre les problèmes environnementaux.

De plus, la destruction des ressources naturelles fait souvent que les populations dont les moyens d'existence sont tributaires de l'environnement ont de plus en plus de mal à se procurer les matériaux de construction et les produits alimentaires, etc., ont elles ont besoin. Les coûts humains et économiques de projets de développement ambitieux, mal conçus et mal planifiés, compromettent souvent l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels 94/. La construction de grands barrages qui inondent des villages et les terres traditionnelles de peuples autochtones, l'exploitation des forêts tropicales ombrophiles, la non-réglementation des activités des industries polluantes et les nombreuses autres atteintes destructrices à l'environnement non seulement menacent à long terme la stabilité de l'écosphère, mais bafouent aussi les droits des peuples.

119. Les problèmes environnementaux qui se posent à l'échelle des ménages et des lieux de travail ainsi qu'au niveau local compromettent la qualité de vie des individus et l'exercice du droit que le paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît à toute personne de jouir "du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre", ainsi que de "l'hygiène du milieu", également visée dans cet article.

120. Parmi les nombreuses atteintes à l'hygiène du milieu, celles qui sont énumérées ci-après sont peut-être les plus lourdes de conséquences : pollution de l'eau et maladies qui y sont associées; mauvaise évacuation des eaux usées et des ordures ménagères; insuffisance des systèmes d'approvisionnement en eau et des possibilités de se laver; présence de vecteurs de maladie ou de parasites dans les habitations; petitesse des habitations et mauvaise aération; pollution atmosphérique à l'intérieur des habitations; proximité de zones sujettes à éboulements ou de plaines inondables; menaces d'expulsion forcée provoquant des tensions psychiques; carences nutritionnelles; difficultés d'accès aux soins de santé, qu'ils soient curatifs ou préventifs; et absence de services de secours d'urgence 95/. Ces problèmes souvent acceptés comme tels dans le monde industrialisé, menacent quotidiennement la santé de centaines de millions de personnes et constituent une violation flagrante de leur droit de jouir du meilleur état de santé qu'elles soient capables d'atteindre.

121. La dévastation de l'environnement a d'autre part un coût économique extrêmement élevé, qui compromet considérablement la stabilité économique et grève le revenu national. Il ressort par exemple d'études faites dans plusieurs pays industrialisés que les dommages causés à l'environnement par la pollution atmosphérique, la pollution de l'eau et la pollution par le bruit pouvaient coûter annuellement à un pays de 0,5 à 2,5 % de son PNB, soit plus que le coût estimatif des mesures antipollution 96/.

122. Les facteurs environnementaux affectent relativement plus les économies des pays en développement. On estime que le déboisement coûte annuellement de 6 à 9 % de son PNB à l'Ethiopie et 5,7 % de son PIB au Burkina Faso 97/. La Banque mondiale reconnaît de plus en plus les risques d'appauvrissement que pose la dégradation de l'environnement 98/. Il faut ajouter à cela les coûts financiers énormes que représentent pour de nombreux pays les mesures à prendre pour atténuer les pires excès du réchauffement de la planète et faire

face à une élévation du niveau des eaux, à la destruction de la couche d'ozone et aux nombreux autres problèmes issus du mépris dans lequel l'humanité tient la planète dont elle dépend.

J. Dépenses militaires et conflits armés

123. A la fin des années 80 et au début des années 90, se sont ouvertes des perspectives de "dividendes de la paix", de détente militaire et de "nouvel ordre mondial" vues par certains comme le présage d'un monde où le règlement des conflits par la voie militaire serait confiné dans les annales de l'histoire politique. On a ainsi pu se montrer plus optimiste quant aux possibilités de réorienter les dividendes de la paix ainsi perçus vers des dépenses sociales productives, ayant pour effet un élargissement de l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

124. Le PNUD s'est attaqué de front au problème controversé des dépenses militaires et a considéré que les pays industrialisés pouvaient réduire leurs dépenses militaires de 2 à 4 % environ par an au cours des années 90, ce qui représenterait une économie de 2 000 milliards de dollars sur 10 ans. Il a fait état des perspectives de réduction des dépenses militaires dans les pays en développement aussi, indiquant que les dividendes de la paix permettraient de favoriser la mise en place de régimes plus démocratiques, de régler les différends régionaux, de geler les dépenses militaires (au lieu de les doubler) et d'augmenter les dépenses sociales 99/.

125. Le rapport entre, d'une part, les dépenses militaires et les conflits armés et, de l'autre, l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, est patent et se passe de commentaires. Il convient néanmoins de prendre dûment note du point 65 des Principes de Limburg, selon lequel :

"La violation systématique des droits économiques, sociaux et culturels sape la véritable sécurité nationale et peut compromettre la paix et la sécurité internationales. Un Etat coupable d'une telle violation n'invoquera pas la sécurité nationale pour justifier des mesures visant à supprimer l'opposition à une telle violation, ou à perpétrer des actes répressifs contre sa population." 100/.

126. Toutefois, le fait que dans plus de 20 pays, les dépenses militaires dépassent le montant total de l'ensemble des dépenses consacrées à la santé et à l'éducation porte certainement à croire que ces pays ne seront pas en mesure de garantir l'exercice de toute la gamme des droits économiques, sociaux et culturels 101/. En général, le montant des dépenses militaires de l'ensemble des pays en développement équivaut en fait à celui de l'ensemble des dépenses qu'ils consacrent à la santé et à l'éducation. Les Etats eux-mêmes et les organes de l'ONU qui s'occupent des droits de l'homme doivent étudier en priorité les moyens de concilier ces dépenses et l'obligation d'assurer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

K. Vue dualiste des droits de l'homme

127. On continue de considérer avec suspicion, circonspection et scepticisme les droits économiques, sociaux et culturels, qui suscitent toujours de nombreux doutes et auxquels on n'accorde qu'une importance réduite. Bien que

le droit international assimile sans ambiguïté cette catégorie de droits aux droits civils et politiques, ces derniers continuent de faire l'objet d'une attention bien plus grande. C'est ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels ne peuvent être invoqués en justice, qu'ils sont très loin d'être pleinement exercés, qu'un relativement petit nombre d'organisations non gouvernementales s'en occupent (sur le plan notamment de la surveillance) et que la manière dont ils sont énoncés dans les textes législatifs laisse à désirer. Le fait que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est le seul organe chargé de veiller au respect, par les Etats parties à un instrument international, de leurs obligations conventionnelles, dont la création ne découle pas de l'instrument considéré, souligne à l'évidence la persistance dans la pratique d'un traitement inégal à l'encontre des droits économiques, sociaux et culturels.

128. La persistance de ce dualisme qui affecte, en droit et en fait, les droits économiques, sociaux et culturels est en train, cependant, de faire progressivement place à une perception plus judicieuse et globale des droits de l'homme dans leur ensemble. Certains points méritent d'être soulignés parmi de nombreux autres. Premièrement, s'il est vrai que les droits économiques, sociaux et culturels ont fait l'objet d'une attention sensiblement accrue, il n'en demeure pas moins, de l'avis du Rapporteur spécial, que les aspects purement juridiques en cause, et en particulier le point encore controversé de savoir s'il est possible d'invoquer les droits en question en justice, ont moins retenu l'attention. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial s'est attaché à cerner certains des facteurs moins en vue qui affectent l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels et à expliquer à cet égard que certaines questions, comme celle de la possibilité d'invoquer ces droits en justice, si importantes soient-elles, doivent être analysées en liaison avec d'autres. Des progrès ont été néanmoins enregistrés et il conviendrait sans tarder d'amender le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en lui ajoutant un protocole facultatif qui permettrait à la fois aux particuliers et à des groupes intéressés de présenter des communications pour violations présumées des droits reconnus dans le Pacte.

129. Deuxièmement, plusieurs questions inhérentes à la protection et à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels sont à ce point délicates que la plupart des Etats hésitent à s'engager publiquement à assurer cette protection et cet exercice. Par exemple, bien qu'on ne cesse d'insister, sur le plan international, sur l'opportunité de le faire, peu d'Etats ont établi des repères ou prévu des règles minima pour l'exercice de chacun des droits énoncés dans le Pacte. A cet égard, l'on ne saurait trop insister sur un point des Principes de Limburg, selon lequel "Les Etats parties ont l'obligation, quel que soit leur niveau de développement économique, d'assurer le respect des droits à une subsistance minimum pour tous" 102/. Nombre de pays méconnaissent manifestement cette obligation.

130. Troisièmement, et dans le même ordre d'idées, bien que les Etats parties au Pacte aient été maintes fois invités par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à indiquer les difficultés spécifiques qu'ils rencontrent dans la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels, très peu l'ont fait. Cela n'est peut-être pas surprenant, mais qu'en est-il alors du devoir de s'acquitter de bonne foi des obligations en vertu du Pacte ?

131. Quatrièmement, il conviendrait d'envisager sérieusement d'appliquer aux droits économiques, sociaux et culturels les procédures visées dans les instruments relatifs aux droits de l'homme. Les Etats parties pourraient examiner les possibilités que les divers mécanismes existants leur offrent de dénoncer les violations des droits économiques, sociaux et culturels dans d'autres Etats parties. De même, le Conseil économique et social pourrait chercher à se prévaloir des pouvoirs que l'article 19 du Pacte lui reconnaît pour renvoyer à la Commission des droits de l'homme les rapports des Etats, aux fins d'étude et de recommandations d'ordre général.

132. La Commission des droits de l'homme devrait sérieusement envisager de renforcer la volonté et les moyens de réagir aux rapports des Etats et prier, au besoin, le Conseil économique et social de prendre une initiative dans ce sens. Il conviendrait aussi de donner effet à l'article 21 du Pacte, selon lequel le Conseil économique et social peut présenter à l'Assemblée générale des rapports détaillés, accompagnés de recommandations d'ordre général, sur les progrès accomplis dans l'application du Pacte. Il y aurait d'autre part lieu d'élargir la procédure visée dans la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social aux violations flagrantes des droits économiques, sociaux et culturels. Si les organes compétents continuent de ne pas se servir des procédures existantes mises à leur disposition, les droits économiques, sociaux et culturels resteront relégués au second plan derrière les autres droits et on ne leur accordera pas l'attention qu'ils méritent.

L. Conclusion

133. Les facteurs susmentionnés, et sans doute beaucoup d'autres, continuent de compromettre la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Pris dans leur ensemble, ces obstacles font ressortir la distance qui sépare la recherche et la reconnaissance de ces droits de leur exercice effectif. Ils mettent en lumière certaines des avancées attendues de la part de la communauté de défense des droits de l'homme dans l'analyse théorique de ces facteurs négatifs, de même que la nécessité de transcender les approches purement juridiques des droits économiques, sociaux et culturels. Sauf à élargir considérablement la réflexion sur la nature des forces qui entravent l'exercice de ces droits, il y a peu de chance de voir s'améliorer la situation actuelle, qui est loin d'être idéale. Faute de procéder, en effet, à une analyse permanente des raisons pour lesquelles 40 années de "développement" n'ont pas permis d'assurer au moins le respect des droits à une subsistance minimum pour tous et de reconnaître cet échec, les perspectives resteront bien sombres.

134. La nécessité d'adopter à l'égard de l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels une démarche unifiée, sensible et humaine, fermement basée sur la solidarité internationale, n'a peut-être jamais été aussi urgente qu'aujourd'hui. Dans le même temps, les capacités humaines et techniques et les ressources disponibles n'ont jamais été mieux à même de garantir la mise en oeuvre de ces droits. A l'évidence, il s'agit non plus exclusivement d'un problème d'offre, mais de distribution, d'équité, de moyens et de priorités. Sauf cependant à réorienter vigoureusement la politique économique mondiale vers l'exercice durable de ces droits par tous, cet objectif indéniablement réalisable et honorable connaîtra le même sort aléatoire auquel il a été soumis depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, il y a 47 ans.

135. Pour sombre que la situation des droits économiques, sociaux et culturels puisse paraître, la reconnaissance de certains des obstacles les plus formidables à l'exercice de ces droits et les nouvelles perspectives et politiques qui s'ensuivent visant à considérer ces droits avec plus de sérieux que cela n'a été le cas dans le passé sont porteuses d'espoir. La relance de la réduction de la pauvreté à laquelle s'attache la Banque mondiale, l'accent mis par le PNUD sur le développement humain et une sensibilisation de plus en plus aiguë à l'interaction entre l'environnement, les dépenses militaires, les limites inhérentes de l'économie de marché et d'autres facteurs liés à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels sont autant d'initiatives dignes d'éloges et méritant l'appui de la communauté de défense des droits de l'homme.

136. Il serait cependant erroné de faire trop confiance à ces initiatives et à d'autres initiatives généralement positives visant à lever certaines des barrières les plus redoutables à la mise en oeuvre des droits considérés. La nature actuelle du pouvoir politique, le contrôle sur les ressources, les niveaux faussés de la consommation et d'autres problèmes demeurent ignorés, ou au mieux, sous-estimés. Nous nous souvenons tous de l'optimisme qui régnait dans les années 50 et 60 quant au développement économique international, ainsi que des espoirs suscités par une décolonisation solidement fondée sur la croissance économique et l'intégration mondiale. Nous avons encore à l'esprit l'accent mis, dans les années 70, sur la satisfaction des besoins fondamentaux et la redistribution par la croissance économique. Nous nous souvenons tous, et nous en ressentons encore les effets, de la nouvelle orientation des années 80 en faveur de l'ajustement structurel comme moyen de garantir les conditions économiques propres à répondre aux besoins sociaux. Et nous pouvons voir aujourd'hui un consensus se dessiner sur l'allègement de la pauvreté et le développement humain en tant que deux des priorités des années 90.

137. Et pourtant, à mesure que la perception du développement évolue et qu'augmente le nombre de personnes qui prétendent avoir des réponses aux principaux dilemmes auxquels l'homme est confronté, pourquoi les années 90 devraient-elles nous inspirer plus d'espoir que les décennies antérieures ? Le regain d'attention porté à l'allègement de la pauvreté se traduira-t-il vraiment par une augmentation du nombre de personnes vivant dans des conditions qui leur permettent d'exercer effectivement leurs droits économiques, sociaux et culturels ? Les gouvernements accepteront-ils, collectivement, de relever le défi d'un développement réel et humain et, pour la première fois de l'histoire, réduiront-ils effectivement les souffrances humaines inutiles ? Les droits économiques, sociaux et culturels acquerront-ils une fois pour toutes en fait le poids qu'ils ont théoriquement en droit ?

138. Beaucoup reste sans doute à faire. Certaines propositions modestes visant à lever certains des obstacles à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels sont exposées dans les deux derniers chapitres du présent rapport.

III. EVOLUTION DU ROLE DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

139. L'évolution des politiques des institutions financières internationales et leur importance pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ont été examinées dans le rapport préliminaire 103/ et le second rapport intérimaire 104/ du Rapporteur spécial. La présente section a trait à plusieurs changements importants intervenus dans les politiques des principales institutions financières internationales, à savoir la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale) et le Fonds monétaire international (FMI). Il convient à cet égard de noter que la Banque mondiale représente la source de financement du développement la plus importante du monde 105/ et que ses politiques ont donc inévitablement des répercussions sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Le FMI, qui n'est pas un organisme de financement du développement mais une institution qui intervient en cas de difficultés à court terme de balance des paiements, influe néanmoins sur la réalisation des droits considérés : a) du fait de ses propres politiques, qui se traduisent par la conditionnalité de l'aide qu'il accorde, et b) du fait de l'étroite coopération existant entre le Fonds monétaire et la Banque mondiale au stade de la conception des cadres de politique générale qui seront ensuite adoptés par un grand nombre d'Etats. Bien qu'indirect, le rôle de ces institutions du point de vue de la réalisation des droits en question est très important.

140. Ces dernières années, et surtout depuis la publication de son Rapport sur le développement dans le monde 1990, la Banque mondiale attache une importance particulière à la politique de lutte contre la pauvreté. Certains des aspects les plus importants de cette orientation politique seront examinés ci-après. Il convient toutefois au préalable de souligner que la politique de lutte contre la pauvreté est tributaire au plus haut point de la situation économique générale, et s'inscrit dans un cadre plus large, dont les deux composantes sont a) la réalité économique en général, et b) les politiques appliquées par la Banque mondiale, laquelle demeure une institution financière.

141. Le passage ci-dessous repris du Rapport sur le développement dans le monde le plus récent illustre bien la manière dont la Banque mondiale envisage désormais le problème de la pauvreté en tant qu'élément de la réalité économique :

"... le nombre des pauvres en Asie continuera de diminuer et les tendances défavorables de la pauvreté en Amérique latine et en Europe de l'Est seront renversées grâce à la reprise économique dans ces régions. L'Afrique subsaharienne est la seule grande région dans laquelle on s'attend à ce que la situation se dégrade : le nombre des pauvres augmentera d'environ neuf millions par an en moyenne et leur proportion par rapport à la population totale s'accroîtra également. A la fin de la décennie, environ la moitié des pauvres du monde vivront en Asie et le quart dans l'Afrique subsaharienne.

Comparées à celles qui figurent dans le Rapport sur le développement dans le monde 1990, ces estimations font l'effet d'une douche froide. Le Rapport de 1990 faisait ressortir un schéma de lutte contre la pauvreté qui réduirait le nombre absolu de pauvres dans le monde de 300 millions entre 1985 et l'an 2000. Ce schéma était présenté pour

montrer ce que l'on pourrait accomplir si l'on mettait en oeuvre des politiques judicieuses aussi bien dans les pays en développement que dans les pays industriels. Malheureusement, cet objectif paraît désormais hors d'atteinte, en raison en partie de la gravité de la récession actuelle et de l'évolution décevante enregistrée pendant la période 1985-1990. Même si l'on retient des hypothèses assez optimistes à l'égard de la reprise de l'économie pendant le reste de la décennie, le nombre absolu des pauvres dans le monde sera probablement, à la fin du siècle, plus important qu'en 1985." 106/.

142. Malgré les difficultés mentionnées dans le paragraphe qui précède, il semblerait nécessaire que la Banque mondiale maintienne l'orientation générale de son action concernant la réduction de la pauvreté. Les principaux éléments de cette orientation, exposés dans un certain nombre de documents de la Banque mondiale au cours des deux dernières années écoulées, sont résumés dans les paragraphes qui suivent.

143. Dans un document récent, la Banque mondiale définit son mode d'approche du problème de la pauvreté dans les termes suivants :

"Il ressort clairement du Rapport sur le développement dans le monde 1990 que la pauvreté a reculé dans les pays qui ont adopté une 'stratégie double'. Le premier volet exige la stimulation d'une croissance économique reposant sur des bases étendues. Les politiques qui tirent parti du bien le plus abondant des pauvres - le travail - sont compatibles avec la croissance économique et l'atténuation de la pauvreté. Le deuxième volet exige la fourniture de services sociaux, en particulier l'enseignement primaire, les soins de santé primaires, la planification de la famille et la nutrition de façon à améliorer les conditions de vie et à accroître la capacité des pauvres de saisir les occasions d'obtenir un revenu créées par la croissance économique." 107/ (Non souligné dans le texte).

144. La mise en oeuvre du programme ci-dessus exige une gestion économique (à court terme et à long terme) qui réussisse à engendrer une croissance utilisant pleinement la main-d'oeuvre, des efforts suffisants du gouvernement en vue d'assurer la fourniture aux pauvres des services sociaux essentiels et des filets de sécurité bien conçus, fiables et d'un coût abordable 108/.

145. La croissance économique ne peut à elle seule résoudre les problèmes sociaux qui assaillent les pauvres. Des efforts particuliers sont indispensables et il faut nécessairement des dépenses publiques et, surtout, une répartition juste et efficace des dépenses entre les pauvres et les autres.

"En évitant de privilégier les zones urbaines (les pauvres vivent en majorité dans les zones rurales) et en protégeant ou en développant les services essentiels (enseignement primaire, soins de santé primaires, planification de la famille, vulgarisation, réseau routier), on crée les premières conditions à l'accroissement de l'efficacité des dépenses publiques." 109/.

146. Les services sociaux doivent représenter une part suffisante de "l'investissement productif" ainsi que des dépenses publiques. Ces deux aspects doivent être suivis de près et il faut analyser en permanence leurs effets réels. Il en va de même pour les filets de sécurité sociaux, les régimes de subvention des prix des produits alimentaires, etc. 110/.

147. L'aspect le plus intéressant de ce mode d'approche est le lien entre les politiques conçues par les Etats et l'octroi de prêts par la Banque mondiale. D'après celle-ci, le volume des prêts devrait être lié aux efforts déployés par le pays pour réduire la pauvreté :

"Si les politiques, programmes et institutions du pays sont globalement compatibles avec la stratégie double, le pays bénéficie, à priori, d'un préjugé favorable pour obtenir un prêt de la Banque car il ressort du Rapport sur le développement dans le monde que c'est dans ces pays que l'aide extérieure est le plus efficace. En revanche, si le pays n'a pas entrepris de politiques de cette nature, l'assistance extérieure n'a guère de chances d'être efficace et des courants importants d'aide de la Banque ne peuvent se justifier. Dans les cas intermédiaires, un volume d'assistance moyen sera apporté." 111/.

148. En 1991, la Banque mondiale a mis au point d'autres outils en vue d'appliquer les politiques de lutte contre la pauvreté, notamment la Directive opérationnelle 4.15 sur la lutte contre la pauvreté et le Manuel sur la pauvreté, qui apportent des contributions spécifiques au débat international relatif à la lutte contre la pauvreté et montrent bien à quel point ces questions ont fait l'objet de dispositions précises au sein de la Banque mondiale. La Directive opérationnelle 4.15 traite spécifiquement de la question du coût social de l'ajustement et prévoit que les programmes d'ajustement bénéficiant de l'appui de la Banque mondiale doivent comporter des mesures visant à protéger les éléments les plus vulnérables de la population d'une diminution de la consommation et des services sociaux - une attention particulière étant accordée à la sécurité alimentaire et nutritionnelle - dans le cadre d'un programme convenu de dépenses publiques 112/.

149. La même directive envisage un soutien spécifique aux actions de lutte contre la pauvreté et une méthodologie complète permettant de suivre les résultats obtenus dans un pays en matière de réduction de la pauvreté, les rapports existant entre dépenses publiques et niveau de pauvreté, les profils et indicateurs de pauvreté, etc. Une fois mises au point et publiées, de telles informations pourraient aussi permettre d'évaluer l'application des normes relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne les questions liées à la pauvreté. Les organes de défense des droits de l'homme pourraient en faire usage pour suivre l'application de ces normes comme il leur revient de le faire. L'examen des dépenses publiques et l'évaluation de la pauvreté prévus dans le Manuel sur la pauvreté, qui se rapportent à un certain nombre de questions importantes, notamment à celle de savoir si, dans un pays donné, il existe ou non des filets de sécurité sociaux et, dans l'affirmative, sous quelle forme, pourraient être particulièrement utiles aux organes de défense des droits de l'homme lorsqu'ils suivent la manière dont les Etats donnent effet aux droits économiques, sociaux et culturels.

150. L'importance nouvelle attachée, dans les stratégies de lutte contre la pauvreté, aux filets de sécurité sociaux destinés à protéger les éléments les plus vulnérables de la société, ceux qui ne peuvent pas travailler, représente un progrès considérable qui pourrait conduire à reconnaître l'importance des droits essentiels de subsistance pour tous, et pourrait, sur la base d'une large interprétation, contribuer utilement à faire mieux reconnaître l'importance des droits de l'homme dans ce domaine. Selon le manuel précité, pour évaluer l'efficacité d'un filet de sécurité, il convient essentiellement d'évaluer les dispositions prises pour satisfaire ces besoins essentiels que sont l'alimentation, la santé et le logement, qui sont des éléments essentiels des droits économiques, sociaux et culturels tels qu'ils sont définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. S'agissant des effets pratiques des filets de sécurité, la Banque mondiale devrait toutefois s'employer à ce que les dispositions prises soient à la fois très complètes et durables et servent d'instrument supplémentaire nécessaire pour appuyer le développement humain, sans toutefois s'y substituer.

151. Il peut certes être utile, aux fins de l'analyse de la pauvreté et de l'élaboration des politiques en la matière, de mesurer l'appauvrissement en utilisant la notion de "seuil de pauvreté", qui permet de séparer statistiquement les "pauvres" des "non-pauvres". Il faut toutefois bien se garder d'effectuer de telles mesures au détriment de la couche de la population qui se trouve juste au-dessus du seuil de pauvreté. Nombreux sont ceux qui vivent en effet "techniquement" au-dessus du seuil de pauvreté, mais dont les conditions de vie sont pratiquement les mêmes que celles des personnes classées comme "pauvres". De plus, les politiques visant à assister ceux qui sont pauvres ou extrêmement pauvres doivent être appliquées selon des modalités permettant aussi de prendre en compte la nécessité d'aider d'autres groupes marginalisés qui échappent "techniquement" à la définition des pauvres. Il convient que ceux qui sont considérés comme des "non-pauvres", même s'ils sont tout aussi incapables de subvenir à leurs besoins essentiels que les "pauvres" (encore que leurs moyens de subsistance soient légèrement supérieurs), ne soient pas exclus des programmes prioritaires visant à la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

152. Ces récentes initiatives de lutte contre la pauvreté sont une innovation importante de conception hardie, mais il reste à savoir si elles seront effectivement appliquées. C'est là une question importante, étant donné que dans les plus récentes de ses estimations publiées, la Banque mondiale exprime des doutes quant à la possibilité d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté définis dans des documents antérieurs 113/. Il convient de ne pas sous-estimer ce problème. Suivre l'évolution de la pauvreté, mettre au point la notion d'un seuil de pauvreté pour différents pays, établir des profils de pauvreté pour plus de 100 pays en développement et formuler des politiques de lutte contre la pauvreté qui aient des chances d'aboutir, différentes de celles qui ont échoué, sont en effet des tâches d'une ampleur et d'une complexité très grandes. Il y a encore lieu de garder à l'esprit que la Banque mondiale reste une institution financière et que le remboursement des prêts qu'elle accorde reste sa principale préoccupation. Pour évaluer l'importance de l'évolution récente des politiques appliquées par la Banque mondiale, il convient donc de tenir compte de la complexe réalité qui leur sert de toile de fond, et qui rendra difficile le processus de mise en oeuvre de ces politiques.

153. Il est légitime que la Banque mondiale s'intéresse principalement à l'aspect économique de la question et à l'efficacité des politiques entreprises. La dimension "droits de l'homme", qui est implicitement présente dans ce mode d'approche, pourrait certainement être encore développée. A cet égard, le Rapporteur spécial tient à rappeler les paragraphes 124 à 147 du second rapport intérimaire où sont brièvement exposés les effets de l'ajustement sur l'exercice et la jouissance de certains droits économiques, sociaux et culturels déterminés 114/. La recherche d'une solution aux effets négatifs de l'ajustement qui ont été énumérés dans ce contexte devrait figurer parmi les objectifs des politiques fondées sur la "stratégie double" appliquées par la Banque.

154. Un autre aspect de la mise en oeuvre de la "stratégie double" de la Banque concerne le rôle de celle-ci dans l'élaboration des programmes d'ajustement économique, à laquelle participent un certain nombre d'institutions des Nations Unies, ainsi que le FMI et la Banque mondiale. Il est de plus en plus nécessaire d'améliorer la coordination et de faire une plus grande place aux aspects sociaux des programmes d'ajustement. Lors d'un séminaire organisé en octobre 1990 par le FMI, la Banque mondiale et 12 institutions des Nations Unies, ces aspects ont été généralement reconnus 115/. "Les considérations d'ordre social doivent être prises en compte expressément au stade de la conception des programmes d'ajustement économique et non pas venir après coup, comme une sorte d'édulcorant destiné à faire passer la pilule." 116/.

155. La question de la méthode que doivent suivre les institutions internationales est particulièrement importante et l'idée développée ci-après donne une base de recherche :

"Les politiques et les plans globaux de développement arrêtés par les gouvernements continueront à servir de référence pour orienter les activités des organisations et institutions du système des Nations Unies, mais les documents-cadres de politique économique (DCPE) et les documents analogues pourraient fournir un cadre utile pour la conception des politiques et des projets ainsi que pour leur exécution, d'autant que les DCPE donnent de plus en plus de place aux questions d'ordre structurel, sectoriel et social." 117/.

156. Dans la pratique, dans de nombreux pays qui ont entrepris des programmes d'ajustement, les documents-cadres de politique économique, établis conjointement par le FMI et la Banque mondiale, ont fini par devenir les seuls documents de portée générale qui contiennent les orientations officielles à court terme et à long terme de la politique économique 118/. Par conséquent, c'est surtout au stade de la rédaction des documents-cadres que l'intérêt pour les droits économiques, sociaux et culturels devrait jouer son rôle. La conclusion ci-après du séminaire susmentionné mérite d'être citée :

"... La contribution des institutions de l'ONU serait d'autant plus efficace que celles-ci participeraient aux toutes premières discussions entre le FMI et les autorités nationales. A ce stade, des échanges de vues bilatéraux et informels entre les fonctionnaires des différentes organisations devraient être encouragés. En particulier, les institutions de l'ONU pourraient fournir des données, des analyses et des informations

concernant les secteurs dont elles ont la charge, identifier les groupes vulnérables ainsi que les effets des mesures et programmes d'ajustement antérieurs, et proposer des sujets à aborder avec les autorités." 119/ (Non souligné dans le texte).

157. Outre les aspects sociaux des programmes d'ajustement, d'autres éléments de la politique suivie par le FMI pourraient avoir une importance pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Citons notamment les politiques budgétaires des Etats qui visent à mettre en oeuvre des programmes de stabilisation et d'ajustement, secteur qui a toujours été parmi les plus délicats de l'activité du FMI. Les politiques budgétaires sont un élément important de la souveraineté de l'Etat et le degré de participation des institutions financières internationales dans ce domaine continue d'être sujet à controverse. Le FMI a toujours soutenu que les "critères de réalisation" utilisés pour mesurer le degré d'exécution des programmes mis en oeuvre avec son appui devaient se limiter à des "variables macro-économiques" et que le Fonds ne devait pas "... participer aux décisions détaillées par lesquelles les politiques générales étaient mises en oeuvre ..." 120/. Ainsi, les prix spécifiques des produits de base ou des services, "... les impôts ou d'autres mesures précises visant à augmenter les recettes ou à diminuer les dépenses ne seraient pas considérés comme des variables macro-économiques." 121/. Cette conception est également reflétée dans l'orientation en matière de conditionnalité adoptée le 2 mars 1979 en vertu d'une décision du Conseil d'administration du FMI, où il est stipulé au sujet des "critères de bonne exécution qu'il ne s'agira normalement que : i) de variables macro-économiques; ii) des critères nécessaires à l'application de dispositions spécifiques des Statuts ou de politiques adoptées dans le cadre de celles-ci. Les critères de réalisation pourront, dans des cas exceptionnels seulement, être liés à d'autres variables ...". Le Conseil d'administration du FMI a réaffirmé en 1990 que les questions concernant la répartition du revenu ne devraient pas être prises en considération dans la conditionnalité du Fonds 122/.

158. La question de l'utilisation des politiques budgétaires dans le contexte de la mise en oeuvre des programmes de stabilisation et d'ajustement a directement trait à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Si l'importance des aspects sociaux des programmes d'ajustement et de stabilisation ainsi que de leur inévitable élément budgétaire est reconnue, "... en raison des difficultés politiques, de l'orientation en matière de conditionnalité et des questions d'opportunité, ils n'ont pas été pris véritablement en compte dans les programmes du Fonds." 123/. Du point de vue de l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels toutefois, il serait nécessaire de prendre de nouvelles mesures qui permettent d'introduire systématiquement les questions liées aux politiques budgétaires dans les programmes du Fonds. Il faudrait tenir compte à la fois des fluctuations des divers taxes et taux d'imposition et de l'évolution des dépenses publiques, des subventions et des redevances à la charge des utilisateurs d'équipements publics. Ainsi, on commencerait à s'écarter du mode d'approche classique consistant à n'utiliser que les mesures macro-économiques, ce qui semble nécessaire si l'on veut obtenir une diminution de la pauvreté et l'instauration de la justice sociale, deux objectifs acceptés par la Banque mondiale et par le Fonds monétaire international.

159. Le Rapporteur spécial n'ignore pas les difficultés d'ordre technique et politique que suscite le mode d'approche consistant à établir un lien entre les programmes de stabilisation et d'ajustement du FMI et les changements dans les politiques budgétaires (du côté de l'imposition comme du côté des dépenses publiques). C'est pourquoi il préconise une mise en oeuvre progressive de ce mode d'approche. Il ne faut pas oublier non plus que les politiques budgétaires ne représentent qu'un aspect d'un cadre de politique plus générale qui n'est pas encore entièrement développé.

160. La philosophie qui prévaut actuellement au FMI semble s'orienter vers l'établissement d'un plan mondial en vue de la réduction de la pauvreté dans les années 90, qui consiste en trois grandes tâches : a) élaborer des politiques par pays; b) encourager la création de conditions économiques externes favorables et c) élaborer des politiques judicieuses de financement du développement.

161. Dans le contexte de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, les politiques par pays représentent l'élément le plus intéressant de ce Plan. D'après le FMI, ces politiques devraient inclure les volets ci-après :

- a) Encouragement d'une croissance économique efficace et durable;
- b) Politiques macro-économiques rationnelles visant à prévenir les trop grands déséquilibres externes et internes;
- c) Politiques structurelles qui permettent d'utiliser les forces du marché, les institutions sociales et politiques, l'infrastructure et la technique au profit des actions tendant à réduire la pauvreté, en donnant aux pauvres davantage de possibilités d'exercer des activités génératrices de revenus;
- d) Investissement dans le capital humain, en particulier amélioration de l'accès des pauvres aux soins de santé primaires, à l'éducation et à d'autres services sociaux (il s'agit là d'un aspect important de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et qui, selon les économistes, permet aux pauvres de tirer parti des possibilités d'activités génératrices de revenus créées par la croissance);
- e) Mise en place de filets de sécurité en faveur des pauvres;
- f) Amélioration de la participation des pauvres au développement, renforcement du rôle des organisations non gouvernementales et développement des institutions 124/.

162. Il convient d'accorder une attention particulière à la question des dépenses publiques ciblées en faveur des pauvres et des filets de sécurité. Certes, les politiques économiques générales devraient être conçues de façon à rendre moins nécessaires de telles mesures, mais il ne faut pas oublier que quand les mesures d'ajustement macro-économique sont rigoureuses et que certains groupes pauvres sont menacés de subir des pertes importantes de leurs revenus réels, il faut prendre des mesures supplémentaires. En pareil cas,

les subventions ciblées et autres dépenses sociales peuvent être nécessaires pour protéger les pauvres et il faut parfois mettre en place des filets de sécurité sociaux complémentaires.

163. Les subventions des prix des produits de base devraient être ciblées car les subventions générales pour des biens ordinaires ont tendance à entraîner de vastes transferts en faveur des non-pauvres et un niveau excessif de subventions globales. Le ciblage des subventions est une opération complexe qui exige des techniques appropriées. On peut, par exemple, utiliser la méthode des indicateurs de besoins, comme l'invalidité, la grossesse ou l'état de nourrisson. Le ciblage de groupes socio-économiques déterminés est un moyen particulièrement efficace pour garantir une nutrition satisfaisante. En mettant l'accent sur les soins de santé primaires et sur l'enseignement de l'hygiène on accroît aussi leur protection. Citons comme exemple la fourniture subventionnée de lait aux femmes enceintes, aux femmes allaitantes et aux enfants dans les centres de santé primaires.

164. Les filets de sécurité sociaux varient dans leur forme et dans leur contenu. Dans le secteur structuré, il est possible de mettre en oeuvre des plans de retraite et de chômage par cotisation. Il est possible de financer les prestations normales de retraite et de chômage de courte durée à l'aide de cotisations, sans avoir recours au financement budgétaire, mais dans une économie qui subit de profondes transformations structurelles conduisant à un fort chômage, il peut être nécessaire de mettre en place des plans spéciaux pour maintenir le revenu des travailleurs touchés (assortis de programmes de recyclage) financés sur le budget. Dans le secteur indépendant et le secteur non structuré, on peut envisager un filet de sécurité qui ne soit pas fondé sur des contributions et assure un niveau de subsistance pour les personnes âgées. Dans certains pays, il peut être rentable de renforcer les mécanismes de redistribution aux niveaux communautaire et local pour assurer un filet de sécurité sociale aux groupes vulnérables qui ne peuvent compter sur aucun appui familial.

165. Les exemples ci-dessus qui illustrent l'évolution des politiques du FMI en ce qui concerne l'atténuation de la pauvreté et d'autres aspects sociaux des programmes de stabilisation et d'ajustement conduisent à se demander si ces éléments constituent un cadre de politique complet et efficace. L'utilité réelle de toute politique ne peut être évaluée qu'en fonction de ses effets. Par conséquent, ce n'est qu'une fois qu'elles ont été mises en oeuvre que l'on peut connaître l'efficacité de ces politiques. Cela étant, il ne faut pas négliger le fait que la Banque mondiale et le FMI ont acquis une grande expérience des dimensions sociales des programmes exécutés avec leur appui. S'adressant en 1991 à la Conférence internationale du Travail, M. Michel Camdessus, Directeur général du FMI, a défini les cinq principes essentiels ci-après d'une stratégie d'ajustement pour la croissance (ces principes concernent les prescriptions sociales essentielles) :

1. Une perspective à moyen terme, pour contribuer à une croissance durable, tout en évitant les fluctuations excessives de l'activité et de l'emploi, particulièrement pernicieuses pour ceux qui sont vulnérables. Au lieu de rechercher l'amélioration immédiate, souvent illusoire, des revenus, les pays doivent se donner un cadre à moyen terme pour une augmentation réaliste des revenus réels, au fil de l'accroissement de la productivité.

2. Les programmes du FMI, loin de différer l'adoption de mesures correctives inévitables, s'efforcent de les regrouper en un tout crédible.
3. Ces programmes sont conçus pour lutter contre l'inflation, "... un subterfuge par lequel les sociétés répartissent aveuglément parmi les groupes sociaux la charge de l'ajustement".
4. Réduction des déficits publics. Il importe que ce principe soit respecté compte tenu des besoins en matière de santé et d'enseignement et dans d'autres domaines sociaux qui sont, selon M. Camdessus "... évidemment plus productifs au sens économique strict du terme, et encore plus au sens humain, que ceux qui financent des projets de prestige ou des activités militaires hypertrophiées. Il est donc tout à fait légitime que le Fonds demande aux autorités nationales ... de justifier ces choix ...". Pour réduire les déficits budgétaires, il faut parfois diminuer les subventions et introduire des subventions ciblées en faveur des groupes vulnérables.
5. Les politiques structurelles sont un élément nécessaire de ces programmes. Un aspect important des réformes structurelles est l'"amélioration de l'administration des services publics essentiels ..." 125/.

166. Deux questions visées dans la déclaration de politique générale citée au paragraphe précédent méritent une attention particulière. La première est la question des dépenses militaires, qui souvent correspondent à des "activités militaires hypertrophiées". Le fait que le FMI accorde une attention toujours plus grande à ce problème est significatif. C'est ainsi qu'une étude récente du Fonds aboutit à la conclusion suivante : "quand [les dépenses militaires] dépassent le seuil minimum dicté par les exigences de sécurité, elles peuvent être qualifiées de dépenses 'improductives'." 126/. De plus, "dans une optique mondiale, il y aurait bien des avantages à procéder à une réduction coordonnée des dépenses militaires. Si elles bénéficient parfois à un pays particulier, elles altèrent en revanche les conditions de vie dans des pays rivaux. A l'échelle mondiale donc, elles ne favorisent pas l'amélioration du niveau de vie, contrairement aux dépenses consacrées aux services sociaux et économiques [qui, généralement, favorisent la prospérité économique générale]. Une réduction coordonnée des dépenses militaires qui ne modifierait pas l'équilibre stratégique améliorerait les conditions de vie dans le monde." 127/.

167. L'importance accrue accordée dans divers documents du FMI - notamment dans les documents de politique générale - aux aspects sociaux de l'ajustement et aux effets de distribution des politiques soutenues par le Fonds est encourageante, encore qu'il soit probablement trop tôt pour en évaluer les effets concrets. Il semblerait que ces aspects des politiques actuelles du FMI méritent d'être soutenus par les organes qui s'attachent à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Ces politiques visent en effet à accroître les "ressources disponibles" en vue de la "réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels". La question qui se pose pour l'avenir est de savoir si les efforts déployés pour que les pouvoirs publics

retiennent certaines grandes options, notamment s'attachent davantage à l'aspect social des politiques d'ajustement et à la réduction des dépenses militaires, peuvent être couronnés de succès en l'absence d'un lien évident entre ces options et la conditionnalité du Fonds. Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, les questions de répartition du revenu ne sont pas prises en compte dans la conditionnalité du Fonds (trait qui semble être l'une des constantes importantes de la doctrine du FMI et de son système opérationnel).

168. La question évoquée dans le paragraphe qui précède débouche sur un problème beaucoup plus vaste : celui des mandats des institutions financières internationales, de leur spécialisation ainsi que de la nécessité - et de la possibilité - de les modifier. Ces dernières décennies, l'évolution des politiques appliquées par ces institutions a certainement élargi le champ de leurs activités. La question se pose alors de savoir quelle est la portée des changements possibles conformément aux statuts existants de ces institutions, et s'il y a lieu de modifier ces statuts 128/. De toute évidence, l'examen de telles questions appelle un mandat précis et des connaissances particulières, et ne se rattache pas directement aux questions relatives à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Toutefois, les aspects de politique générale examinés dans les paragraphes qui précèdent doivent être au centre des débats concernant une réforme éventuelle de ces institutions.

169. Une solution de rechange (ou une solution complémentaire) pourrait être envisagée en ce qui concerne le renforcement de la coopération interinstitutions à l'intérieur du système des Nations Unies, et notamment de la coopération entre les organes de défense des droits de l'homme et les institutions financières des Nations Unies. Le présent rapport n'est qu'une modeste contribution à cet égard. D'autres projets, plus ambitieux, pourraient être élaborés à l'avenir, comme celui d'entreprendre une étude technique détaillée sur la possibilité d'utiliser des normes relatives aux droits de l'homme comme critères juridiques dans les politiques de prêt de la Banque mondiale 129/. Il pourrait être utile à cet égard de s'inspirer de l'expérience acquise dans le domaine de l'environnement, où la Banque mondiale tient compte, dans ses politiques de prêt, de considérations écologiques et évalue, avant d'approuver un projet, le respect par les Etats emprunteurs de leurs obligations conventionnelles en la matière.

IV. CONCLUSIONS : NECESSITE D'APPROCHES NOUVELLES

170. Il ne paraît pas excessif de souligner que les gouvernements et, en fait, pratiquement tous les modèles de développement appliqués à ce jour n'étant pas parvenus à créer des conditions susceptibles d'assurer la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels par l'ensemble de la société, il est urgent d'adopter des approches nouvelles à l'égard de cette catégorie de droits. Les approches de type juridique peuvent, bien évidemment, faire avancer considérablement les choses, mais elles doivent aller de pair avec l'examen de tendances sociales et de réalités politiques plus générales.

171. Les réalisations multiples du Comité des droits économiques, sociaux et culturels représentent des progrès certains dans ce domaine du droit international. L'adoption, par les Etats membres de l'Organisation des Etats américains (OEA), d'un protocole additionnel sur ces droits se rapportant à la Convention américaine relative aux droits de l'homme,

ainsi que la transformation récente des mécanismes de mise en oeuvre de la Charte sociale européenne sont aussi des avancées récentes à cet égard. Pour importantes que soient ces mesures d'ordre juridique, il paraît cependant essentiel (pour les juristes en particulier) d'aller plus loin et de considérer plus attentivement certaines questions sous-jacentes en vue de permettre en tout lieu, à chacun, de jouir des droits économiques, sociaux et culturels. Etant donné l'étendue du mandat confié au Rapporteur spécial, celui-ci ne peut néanmoins qu'examiner un certain nombre d'approches possibles parmi beaucoup d'autres, avant de suggérer toute une série de recommandations concrètes tendant à favoriser la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels dans leur ensemble.

A. Renforcement du rôle des autorités locales

172. Les problèmes juridiques les plus fréquemment traités au niveau international sont d'une ampleur telle que beaucoup en sont venus à sous-estimer ou à négliger, au mieux, le rôle des autorités locales dans des domaines intéressant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Comme les structures où sont prises les décisions des Nations Unies sont exclusivement composées de représentants de gouvernements nationaux, cette situation n'est peut-être guère surprenante. Il convient cependant de redécouvrir les possibilités que les autorités locales offrent à un Etat de se conformer à ses obligations conventionnelles. Ainsi disposerait-on, à tout le moins, d'un rouage essentiel à la promotion de la participation populaire au développement ainsi que d'un moyen de faire valoir les besoins locaux au niveau national.

173. Comment alors ce renforcement des autorités locales pourrait-il contribuer à améliorer la situation dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels ? La réorientation du rôle des autorités locales suppose des mesures de décentralisation. Selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) :

"La décentralisation des services sociaux réduit les coûts, car elle favorise l'utilisation des ressources locales et freine souvent les frais administratifs ... la décentralisation crée en général un climat favorable à l'initiative à tous les niveaux, de bas en haut. Elle encourage donc un développement davantage centré sur la population, plus durable et plus proche des besoins et des intérêts des principaux intéressés." 130/.

174. Dans la plupart, cependant, des pays en développement, les autorités locales restent excessivement faibles et inefficaces, tout en étant très souvent dénuées d'un caractère représentatif. Le processus d'ajustement et la crise économique généralisée ont d'autre part encore affaibli davantage les autorités locales, ce qui a eu notamment pour effet de réduire les moyens d'encourager la population à participer au développement. Les autorités locales des pays du tiers monde ne disposent souvent que de 1 % du revenu par habitant dont bénéficient la plupart des autorités locales en Europe, tout en ayant des responsabilités comparables 131/.

175. Les tâches confiées aux autorités locales varient considérablement, tout comme les pouvoirs politiques et économiques dont disposent ces organes de décision, mais la plupart de ces tâches sont directement liées à des domaines de compétence intéressant les droits économiques, sociaux et culturels. Qu'il s'agisse de la réglementation foncière, du logement, de la lutte contre la pollution, des soins de santé, de l'enseignement, des services d'urgence, du commerce et de la production, de l'alimentation en eau, de l'assainissement ou de la collecte et de l'évacuation des ordures ménagères, ces activités relèvent toutes essentiellement des autorités locales. Le PNUD estime qu'une décentralisation du contrôle de ces activités permet de réduire considérablement les coûts et d'améliorer nettement l'efficacité, tout en ayant une influence positive dans les domaines de l'enseignement, des soins de santé, de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et des subventions alimentaires 132/.

176. Il convient cependant d'être prudent en la matière, car la décentralisation comporte aussi des risques. C'est ainsi qu'il devient plus difficile de maintenir et de surveiller les normes de qualité voulues pour les services fournis; que la pression sur le gouvernement central s'allège, cependant qu'elle s'accroît sur les autorités locales, que l'on blâme davantage; que les disparités entre groupes sociaux, régions et communautés locales risquent de s'accroître; et que cette tendance peut accroître les pouvoirs des élites locales, peut-être moins sensibles que le gouvernement central aux besoins des nécessiteux. Il semble néanmoins que la communauté des défenseurs des droits de l'homme doive impérativement évaluer le rôle des autorités locales.

B. Mise en oeuvre de la participation populaire

177. On plaide, depuis des décennies, en faveur d'une participation accrue au développement, mais certains principes allant dans ce sens, comme par exemple ceux qui sont énoncés dans la Déclaration de 1986 sur le droit au développement, sont encore loin d'avoir porté leurs fruits.

178. Selon un auteur :

"Bien que la Banque mondiale affirme qu'elle cherche à satisfaire les besoins des plus pauvres, à aucun stade de ce qu'elle appelle 'le cycle des projets' elle ne prend effectivement la peine de demander aux pauvres eux-mêmes comment ils perçoivent leurs besoins; elle ne cherche pas non plus à connaître leur opinion sur la façon dont ces besoins pourraient être le mieux satisfaits. Depuis le moment où la Banque envisage d'exécuter un certain projet jusqu'à l'évaluation de la réalisation de ce projet, les pauvres sont en fait totalement exclus du processus de prise de décisions, presque comme s'ils n'existaient pas." 133/.

179. La Banque elle-même a reconnu cette lacune et admis, en 1988, que les principes qui régissaient la participation des bénéficiaires aux projets qu'elle finançait étaient des plus abstraits et d'un effet pratique limité. Les bénéficiaires ne se voyaient confier aucun rôle dans la prise de décisions, sans qu'on cherche à tirer parti de leurs connaissances techniques avant de concevoir les éléments de projet 134/. Les organisations gouvernementales participent davantage aux projets de la Banque mondiale

depuis trois ans, mais c'est essentiellement au stade de l'exécution que se situe cette "participation"; elles sont nettement moins sollicitées s'agissant de conception, de conseils, de surveillance et d'évaluation 135/.

180. Le déclin des capacités de l'Etat et l'incapacité certaine du marché et du secteur privé, les mesures d'ajustement et une crise économique mondiale qui touche tous les secteurs, ont fait naître de nouveaux mouvements de citoyens, de nouvelles alliances et de nouveaux processus politiques pratiquement ignorés dans la documentation des institutions financières internationales et d'une grande partie du système des Nations Unies. C'est dans ces nouveaux mouvements que la participation se manifeste véritablement, qu'une grande partie de l'évolution réelle a lieu et que les besoins légitimes de la population s'expriment de plus en plus.

181. On a beaucoup débattu récemment de la relation évidente qui existe entre développement, démocratie et droits de l'homme, et partant, de la participation des citoyens à tous les processus politiques associés au développement. Un organisme des Nations Unies a soutenu cette participation comme suit :

"Un aspect essentiel de tout processus politique destiné à améliorer le sort des pauvres consiste à favoriser un haut degré de participation. Encourager les individus à acquérir leur autonomie représente véritablement une fin en soi. De plus, la participation est un moyen d'assurer un accès efficace et plus équitable à la distribution des biens et des services. Lorsque les individus participent aux prises de décisions, les politiques et les projets sont généralement plus réalistes, plus pragmatiques et plus durables." 136/.

C. Utilisation d'indicateurs pour suivre la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels

182. Dans ses trois rapports précédents, le Rapporteur spécial a traité du rôle potentiel des indicateurs sociaux et économiques dans l'évaluation du respect des droits économiques, sociaux et culturels par les Etats. La question de l'utilisation d'indicateurs dans les activités relatives aux droits de l'homme sera en outre examinée lors du Séminaire d'experts sur les indicateurs économiques et sociaux et leur utilisation dans la surveillance de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Dans un document de travail examiné par la Sous-Commission à sa quarante-troisième session, le Rapporteur spécial a exposé certains principes généraux sur l'utilisation de tels indicateurs, suggéré certaines questions à inscrire éventuellement à l'ordre du jour du Séminaire et souligné les objectifs de cette réunion 137/. Les limites inhérentes à l'utilisation d'indicateurs ont certes été reconnues, mais cet outil de mesure de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels a été généralement bien accueilli.

183. Le sérieux avec lequel les organes chargés des droits de l'homme ont envisagé la question de l'utilisation d'indicateurs s'est manifesté lors du débat général que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a consacré à ce sujet à sa sixième session. Une question soulevée à plusieurs reprises a été celle de l'utilisation d'indicateurs pour déterminer les violations du Pacte. Ce serait là une façon intéressante et constructive

d'utiliser des mesures statistiques, à laquelle tous les organes chargés des droits de l'homme devraient avoir plus systématiquement recours dans leurs travaux. On peut certes envisager bien des moyens d'examiner des violations de cette manière, mais toute élévation du niveau de privation des droits de l'homme imputable à la politique gouvernementale et détectée grâce à des indicateurs pourrait constituer un premier pas vers l'utilisation de cette méthode. Il apparaît clairement que la question des violations des droits économiques, sociaux et culturels doit être étudiée plus avant.

184. A cette fin, la désignation par la Commission des droits de l'homme de rapporteurs thématiques spéciaux chargés de l'étude de droits économiques, sociaux et culturels spécifiques pourrait permettre d'accroître l'efficacité des mécanismes de surveillance des violations de ces normes existants. De l'avis du Rapporteur spécial, il a été répondu de façon convaincante par l'affirmative à la question de savoir s'il était possible ou non de violer les droits économiques, sociaux et culturels au sens juridique du terme. Les récentes déclarations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par exemple, selon lesquelles la République dominicaine violait le Pacte représentent une avancée décisive en matière de surveillance des droits économiques, sociaux et culturels. De plus, les Principes de Limburg précisent toute une série de "manquements" qui constituent des violations du Pacte, et il est incontestable que la majorité des 106 Etats parties au Pacte enfreignent un grand nombre de ses dispositions.

185. Tant le futur Séminaire d'experts sur les indicateurs que la Conférence mondiale de 1993 sur les droits de l'homme pourraient être l'occasion de se pencher, du point de vue des programmes à établir, sur les meilleurs moyens d'étudier la question des violations des droits économiques, sociaux et culturels. Il y a lieu de souligner que l'examen de cette question sous l'angle de la discrimination pourrait permettre de se faire une première idée un peu plus claire de ce type de violation. L'application de critères axés sur la discrimination appelle cependant une prise en considération accrue de comportements discriminatoires dans des domaines généralement négligés au niveau international et tenant en particulier à des raisons de statut social, de niveau de revenu, d'état de santé, d'âge, de fortune et d'orientation sexuelle.

186. Il faudrait en outre qu'on s'attache, dans le système des Nations Unies, à élaborer les moyens de détecter de façon suivie et fiable les violations des droits économiques, sociaux et culturels, que les Etats parties renouvellent leur engagement de respecter ces droits et que l'on interprète de façon plus rigoureuse les obligations conventionnelles découlant de l'article 21 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il est évident que l'adoption et l'entrée en vigueur d'un protocole facultatif se rapportant à cet instrument, qui permettrait aux particuliers et aux groupes intéressés de présenter au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des communications officielles sur des violations de ces droits ferait singulièrement progresser le débat et permettrait la constitution d'une jurisprudence utile à cet égard. Les travaux sur le protocole facultatif envisagé devraient se poursuivre à titre prioritaire, afin de donner aux droits énoncés dans le Pacte une signification pratique pour les centaines de millions de personnes qui n'en bénéficient pas encore.

D. Création de normes ou de nouvelles possibilités ?

187. Il existe une forte tendance chez les juristes et autres personnes qui s'intéressent au droit à préconiser la création de nouvelles normes lorsqu'il apparaît que celles en vigueur ne permettent pas d'atteindre un certain objectif. Le premier rapport intérimaire traitait deux domaines spécifiques dans lesquels le Rapporteur spécial estimait qu'il pouvait être bon d'établir de nouvelles normes : les droits fonciers et le droit à un logement suffisant. Les membres de la Sous-Commission étaient manifestement plus favorables à celui-ci qu'à ceux-là. L'établissement de normes n'entraîne d'ailleurs pas nécessairement l'élaboration de nouveaux instruments; l'interprétation judiciaire des normes existantes permet aussi en effet de raffiner et de clarifier le contenu des droits déjà reconnus, sans qu'il soit besoin de nouveaux textes, ce qui soulève la question de savoir si les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme ne devraient pas plutôt se soucier de créer de nouvelles "possibilités", au sens large du terme, plutôt que d'élaborer de nouvelles normes.

188. La création de nouvelles possibilités sur le plan politique, juridique, social et économique, qui suppose un meilleur accès à ces possibilités, à la prise de décisions, aux choix individuels, familiaux et communautaires ainsi qu'à l'occasion pratique d'affirmer et de revendiquer les droits économiques, sociaux et culturels, est un processus au moins aussi important pour la réalisation de ces droits que l'élaboration de nouvelles normes juridiques ou quasijuridiques. Mais la création de telles possibilités est une opération beaucoup moins concrète, beaucoup plus difficile à surveiller de près et d'un caractère beaucoup moins "juridique" que l'établissement de normes explicites.

189. Un certain nombre d'organisations non gouvernementales qui travaillent dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels et que le Rapporteur spécial a consultées, ont posé la question intéressante de savoir s'il s'agit, en matière de droits de l'homme, de fixer des limites et de dire aux Etats ce qu'ils doivent faire, ou bien de donner aux individus la possibilité de trouver eux-mêmes des solutions à leurs problèmes.

190. De nouvelles normes, pour la plupart tout à fait inconnues de ceux qu'elles sont censées protéger, restent souvent lettre morte même lorsqu'elles ont été ratifiées par les Etats. Elles constituent d'autre part un "écran de fumée" utile permettant aux Etats intéressés de donner l'impression qu'ils entendent se conformer aux instruments existants dans tel ou tel domaine du droit alors qu'ils n'en ont nullement l'intention. L'établissement de nouvelles normes, sans les mesures de contrôle et de mise en oeuvre voulues, ne garantit absolument pas que les problèmes visés seront traités conformément aux dispositions prévues.

191. L'élaboration de nouvelles normes implique invariablement la prééminence de l'Etat, du marché ou d'un certain dosage de l'un et de l'autre, sans qu'il soit en fait tenu compte des ressources, de l'énergie, de la sagesse et de la créativité de ce que l'on appelle souvent le "tiers secteur", à savoir la société civile ou la population. Pour illustrer l'importance de ce dernier, il n'est que de constater que dans les villes du monde en développement,

les besoins en matière de logement ne sont satisfaits ni par l'Etat ni par le marché. Dans la plupart des zones urbaines, ce sont les habitants eux-mêmes qui construisent entre 60 et 90 % de toutes les habitations, sans l'assistance de l'Etat ni du marché.

192. La création de possibilités nouvelles suppose la ferme reconnaissance du fait, bien réel mais souvent oublié, que pour une large part, les obligations associées aux droits économiques, sociaux et culturels sont de nature négative, ce qui signifie que l'Etat a le devoir de ne pas intervenir dans certains processus sociaux. A bien des égards l'exercice de ces droits n'exige pas d'autre part que l'Etat engage d'importantes dépenses, mais plutôt qu'il concentre ses efforts sur l'instauration des conditions nécessaires à cet exercice. La création de possibilités nouvelles revient à ce que la "légalité" officielle ne doit pas être utilisée par l'Etat pour refuser aux citoyens la possibilité de satisfaire leurs propres besoins lorsqu'il n'a pas l'intention ou les moyens de le faire lui-même. Cela s'applique, notamment, au droit au travail dans le "secteur non structuré" et au droit au logement dans le cas d'une occupation "illégal" de la terre. La création de nouvelles possibilités par les gouvernements peut en fait conduire à améliorer les moyens d'existence des particuliers en leur permettant tout simplement de trouver eux-mêmes des solutions à leurs propres problèmes.

193. Il ne faudrait cependant pas considérer la création de possibilités nouvelles en faveur des initiatives personnelles et communautaires dans des domaines touchant les droits économiques, sociaux et culturels comme reléguant au second plan la responsabilité qu'a l'Etat de respecter et de protéger ces droits et d'en assurer la jouissance. L'Etat ne doit pas ainsi décourager les mouvements, campagnes et initiatives populaires visant à satisfaire les besoins des particuliers ni les tenir comme une menace à la stabilité sociale, mais plutôt y voir un des quelques moyens par lesquels les individus, lorsqu'ils s'organisent, peuvent trouver des solutions à bien des situations difficiles. Cependant, ce que l'on reconnaît par là, c'est que l'Etat a souvent des capacités d'intervention ou des ressources insuffisantes pour assurer l'exercice généralisé de ces droits. Il devrait donc favoriser ces processus tout en agissant en pleine conformité avec toute obligation internationale lui revenant au sujet des droits considérés. C'est à cet égard que la "liberté" touche au domaine des droits économiques, sociaux et culturels.

E. Humanisation de l'ajustement

194. La dette et la crise économique généralisée des années 80, ainsi que le processus d'ajustement qui s'est déroulé dans les conditions controversées que l'on sait au cours de la décennie écoulée, a profité à certains et nui à d'autres. Le fait qu'un groupe social particulier a tiré parti de ce processus tandis que bien d'autres secteurs ont vu leur niveau de vie baisser soulève cependant un certain nombre de graves questions.

195. D'après des chiffres récents concernant l'ajustement en Amérique latine et dans les Caraïbes, la consommation par habitant a augmenté de 16 % dans le secteur des affaires, alors qu'elle a baissé de 25 % pour les travailleurs 138/. A de nombreux indices, on voit que les groupes sociaux qui ont tiré le plus grand parti de l'ajustement sont les cadres supérieurs

du secteur privé des affaires lié au capital étranger, les agents locaux d'entreprises étrangères et les importateurs et exportateurs qui ont pu avoir un accès privilégié aux devises étrangères au moment où elles étaient rares 139/.

196. Le Réseau européen sur la dette et le développement a cherché à promouvoir l'idée - à laquelle souscrit le Rapporteur spécial - que pour concilier le train de mesures d'ajustement avec les obligations des Etats en matière de droits économiques, sociaux et culturels, ces mesures doivent tenir au moins compte des nécessités suivantes :

a) Elever notablement le niveau et la qualité de la participation populaire, en particulier celle des secteurs sociaux auxquels l'ajustement porte atteinte;

b) Accroître la transparence des institutions financières internationales et la possibilité pour les gouvernements de négocier les mesures d'ajustement;

c) Concevoir un ajustement économique dans le monde industrialisé eu égard aux ramifications internationales des décisions économiques internes;

d) Fournir les ressources financières et autres qui permettent d'atteindre les objectifs fixés par des ensembles de mesures d'ajustement bien conçues;

e) Appliquer aux programmes d'ajustement une approche tenant compte véritablement de chaque cas particulier;

f) Défendre et accroître l'investissement dans la mise en valeur des ressources humaines, domaine d'une importance particulière en période d'ajustement.

F. Prise en considération des droits culturels

197. Des cinq grands groupes de droits de l'homme reconnus sur le plan international (droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels), ce sont les droits culturels auxquels on prête le moins d'attention. Il est donc intéressant de noter à cet égard que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels examinera un projet d'observation générale relative aux droits culturels à sa septième session, durant l'année en cours. Cette observation devrait jeter quelque lumière sur la teneur de ces droits de l'homme souvent négligés et pourtant essentiels.

198. Pour ce qui est du respect général des droits de l'homme, les droits culturels, en particulier le droit à l'identité culturelle - objet de débats de plus en plus nombreux - devraient, à l'évidence, être plus étroitement incorporés au système mondial des droits de l'homme. Les droits des peuples autochtones, des peuples sous occupation étrangère, des travailleurs migrants, des minorités ethniques ou des résidents étrangers présentent des aspects culturels importants et souvent controversés. Le caractère essentiel du droit à la culture est évident, dans le cas notamment des peuples autochtones.

Si elle ne prévoit pas toutes les garanties voulues en matière de droits culturels, y compris le droit de ne pas s'assimiler et de sauvegarder leur autonomie culturelle, la protection offerte aux peuples autochtones par d'autres droits peut perdre pratiquement toute signification. Comme l'a souligné Rodolfo Stavenhagen :

"Pour que les minorités ethniques puissent survivre dans des environnements souvent hostiles à leur existence et à leur survie mêmes, il faut que leurs droits collectifs soient reconnus en tant que tels, et spécifiquement en tant que droits de l'homme, ... Si l'on veut que les cultures des minorités aient effectivement un rôle à jouer dans le monde contemporain, les droits de ces minorités doivent faire l'objet d'une attention active et non d'une protection passive et réticente. S'agissant là d'une question de droits de l'homme, seules les ethnies minoritaires elles-mêmes doivent avoir la possibilité de décider dans quelle mesure elles entendent sauvegarder leur culture, leur société, leurs valeurs et leur identité dans un monde en transformation rapide." 140/.

199. Une attention plus grande aux droits culturels peut faciliter le traitement plus constructif de questions comme celles du système d'intégration culturelle par opposition à des politiques de multiculturalisme, des relations entre l'internationalisation rapide de la culture et le droit de préserver l'autonomie culturelle, de la façon dont les forces étrangères bafouent souvent les droits culturels des populations des territoires qu'elles occupent, en cherchant à consolider leur domination, y compris sur le plan culturel, des effets des transferts de population sur l'exercice des droits culturels, et des effets néfastes que peut avoir le reniement de caractéristiques culturelles au cours du processus de développement. La répression de l'expression des droits culturels par des restrictions diverses touchant la pratique de la religion, l'utilisation de la langue, le port de vêtements traditionnels ou le caractère traditionnel du logement et de l'enseignement, constitue non seulement un déni d'un droit de l'homme essentiel, mais tend aussi à créer des tensions et des désordres sociaux.

200. Le lien entre l'expression de la culture et la pleine réalisation de certains droits économiques et sociaux a été reconnu, tant dans le cadre du droit à l'alimentation que dans celui du droit à un logement suffisant, comme un élément essentiel de la définition et de l'exercice de ces droits. Dans l'Etude sur le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, il est bien précisé que "les aliments doivent être ... culturellement acceptables eu égard aux schémas alimentaires du lieu" 141/. Par ailleurs, dans l'Observation générale No 4 que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adoptée en 1991, ce principe est exprimé comme suit à l'occasion de la définition d'un logement suffisant :

"L'architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques en la matière doivent permettre d'exprimer convenablement l'identité culturelle et la diversité dans le logement. Dans les activités de construction ou de modernisation de logements, il faut veiller à ce que les dimensions culturelles du logement ne soient pas sacrifiées et que, si besoin est, les équipements techniques modernes, entre autres, soient assurés." 142/.

201. Bien que les processus politiques, économiques et de développement aient souvent un rapport avec le patrimoine culturel, les pratiques traditionnelles et d'autres aspects de la vie des peuples, il est grand temps que la communauté des défenseurs des droits de l'homme prenne position en faveur du droit à la culture. Il existe un lien certain entre la culture et la mesure dans laquelle un peuple peut vivre dans la dignité et la fierté. De même, les aspects culturels de bien d'autres droits de l'homme, comme les droits à l'alimentation et au logement, sont clairs. Il doit donc être tenu compte des droits associés à la culture tant dans les programmes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, que dans les politiques internationales de développement et les processus économiques mondiaux.

V. RECOMMANDATIONS

A. Recommandations générales

202. Il convient de considérer l'établissement des rapports sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels comme s'inscrivant dans l'ensemble plus vaste des activités que la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et la Commission des droits de l'homme mènent dans ce domaine (voir documents E/CN.4/Sub.2/1989/19; E/CN.4/Sub.2/1990/19; E/CN.4/Sub.2/1991/17 et le présent rapport). Ces documents ont contribué à l'adoption de décisions pertinentes, à savoir :

a) Les décisions prises par la Sous-Commission en vue d'accorder un rang de priorité plus élevé à la considération des droits économiques, sociaux et culturels;

b) La nomination de rapporteurs spéciaux chargés de mener des études préliminaires portant respectivement sur l'extrême pauvreté et sur la réalisation du droit à un logement satisfaisant; et

c) La convocation d'un séminaire d'experts sur le rôle des indicateurs économiques et sociaux dans la surveillance du processus de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

Grâce à ces activités, notamment, les questions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels devraient être mieux prises en compte dans l'ensemble des activités de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission. C'est là une nécessité et il conviendra de poursuivre dans cette voie si l'on veut parvenir à une approche plus globale des droits de l'homme et donner un sens concret au concept du caractère indivisible et interdépendant de tous les droits de l'homme.

203. Pour établir ses rapports sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, le Rapporteur spécial s'est adressé à un certain nombre d'organes et d'institutions des Nations Unies. Des contacts ont été ainsi instaurés, notamment, avec le Cabinet du Secrétaire général, le Bureau du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale, le Comité de la planification du développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement

social, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Ce dialogue avec des représentants de ces organismes a été très utile dans l'élaboration des rapports. Le Rapporteur spécial recommande d'élargir les contacts établis entre les organes de défense des droits de l'homme et les institutions précitées et de leur donner un caractère plus systématique. On aurait ainsi de meilleures chances de voir les questions de droits de l'homme prises dûment en compte dans les activités de ces institutions.

204. Le Rapporteur spécial a par ailleurs renforcé ses contacts et échangé des vues avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, et a eu des consultations avec un certain nombre d'organisations non gouvernementales, comme la Commission internationale de juristes, le Lawyers Committee for Human Rights et le Mouvement international ATD quart monde. Le Rapporteur spécial recommande que les organisations non gouvernementales élargissent encore leur action dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels et que les organismes des Nations Unies la prennent mieux en compte dans leurs activités relatives aux droits de l'homme.

205. Les recommandations énoncées ci-dessous doivent être considérées en rapport avec les activités mentionnées aux paragraphes précédents et vues comme une contribution à un processus plus large de prise en considération des droits économiques, sociaux et culturels. La Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission devraient stimuler ce processus, auquel il conviendrait de faire une plus large place au sein de l'action d'ensemble des Nations Unies en faveur des droits de l'homme.

B. Recommandations concernant les organes de défense des droits de l'homme des Nations Unies

1. Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités

206. Afin de promouvoir la mise en place de stratégies fondamentales visant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, il conviendrait que la Sous-Commission continue de désigner des rapporteurs spéciaux chargés d'étudier différents aspects de cette catégorie de droits.

207. La Sous-Commission devrait recommander à la Commission des droits de l'homme de désigner des rapporteurs spéciaux chargés d'enquêter et de faire rapport sur les droits économiques, sociaux et culturels, avec des mandats similaires à ceux des actuels rapporteurs thématiques.

208. Il conviendrait en outre de recommander à la Commission des droits de l'homme d'encourager les actuels et futurs rapporteurs par pays à examiner en permanence la situation des droits économiques, sociaux et culturels dans les pays dont ils sont chargés.

209. La Sous-Commission devrait encourager le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à émettre à l'intention des Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des recommandations précises indiquant quels changements ils devraient apporter dans leur législation et leurs politiques pour mettre pleinement leurs pratiques en accord avec les dispositions du Pacte.

2. Commission des droits de l'homme

210. La Commission devrait envisager de désigner des rapporteurs thématiques chargés de droits économiques, sociaux et culturels spécifiques. Elle devrait étudier les recommandations émanant du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et y donner suite. La Commission devrait faire connaître à ce Comité ses vues sur la faisabilité pratique d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui reconnaîtrait aux particuliers et à des groupes intéressés le droit de soumettre des communications alléguant le non-respect, par action ou par omission, des dispositions du Pacte par un Etat partie.

3. Organes chargés de surveiller le respect des droits de l'homme

211. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels devrait
i) examiner plus avant les incidences de l'adoption éventuelle d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; ii) rendre plus efficace le processus d'établissement de rapports et de surveillance, en faisant plus largement connaître les actes ou omissions perpétrés ou tolérés par des Etats parties qu'il estime contraires au Pacte; iii) émettre, à l'intention des Etats parties, des suggestions et recommandations précises afin de les aider à s'acquitter de leurs obligations au titre du Pacte. Ces suggestions et recommandations pourraient être incluses dans les observations que le Comité formule à titre de conclusion sur les rapports des Etats parties; iv) recourir systématiquement à des indicateurs dans le processus de surveillance, aussi bien lorsqu'il s'agit d'examiner un par un les différents droits que de considérer des thèmes de caractère plus général. Il conviendrait d'encourager des membres du Comité à participer au séminaire d'experts sur les indicateurs qui doit être tenu conformément aux décisions pertinentes de la Commission des droits de l'homme; v) promouvoir, en coopération avec le Centre pour les droits de l'homme, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales et les instituts de recherche, la mise en place d'un système convenu permettant d'enregistrer, de conserver et de mettre à la disposition des utilisateurs les dispositions juridiques et les textes interprétatifs touchant les instruments internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels; vi) recommander au Conseil économique et social des domaines devant faire l'objet d'activités futures d'établissement de normes.

212. A la lumière de la jurisprudence récente, le Comité des droits de l'homme devrait envisager d'adopter des observations générales supplémentaires sur les articles 6, 12 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et en particulier sur les incidences des dispositions de ces articles à l'égard de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Il pourrait faire, d'autre part, une plus large place aux aspects économiques, sociaux et culturels lors de l'examen des communications présentées au titre du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, faisant état de violations des articles 6, 12 ou 26 de ce Pacte.

213. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale devrait accorder une attention particulière aux liens entre discrimination raciale et réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Il devrait

à cet égard s'attacher à prendre sérieusement en considération les communications faisant état de violations des droits énoncés à l'article 5 e) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Des vues pourraient être échangées avec d'autres organes chargés de surveiller le respect des droits de l'homme sur les mesures que le Comité juge essentielles pour éliminer les mesures discriminatoires affectant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

214. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes devrait envisager l'adoption d'une déclaration ou d'une évaluation concise concernant les pratiques discriminatoires les plus répandues auxquelles se heurtent les femmes dans l'exercice de leurs droits économiques, sociaux et culturels. Des suggestions pourraient être émises sur les méthodes propres à éliminer de telles pratiques. Une telle évaluation pourrait être utile aux autres organes chargés de surveiller le respect des droits de l'homme en les aidant à s'acquitter plus efficacement de leur tâche.

215. Dans l'exercice de ses fonctions de surveillance, le Comité des droits de l'enfant devrait mettre dûment l'accent sur les droits économiques, sociaux et culturels des enfants énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant.

216. Les organes régionaux de défense des droits de l'homme relevant respectivement du Conseil de l'Europe, de l'Organisation de l'unité africaine et de l'Organisation des Etats américains devraient communiquer, notamment au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, des informations sur le degré de mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels par les différents Etats. Une compilation, par ces organes, de la jurisprudence dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels et d'autres activités pourrait contribuer à susciter une plus large prise de conscience en la matière.

4. Centre pour les droits de l'homme

217. Le Centre pour les droits de l'homme devrait :

a) Poursuivre ses efforts en vue de renforcer sa coopération avec les institutions des Nations Unies qui s'occupent de questions touchant aux droits économiques, sociaux et culturels;

b) Réaliser une enquête comparative au sein du système des Nations Unies pour déterminer les départements, commissions, comités et autres organes dont le mandat touche directement aux droits économiques, sociaux et culturels, afin d'avoir un meilleur éclairage sur l'aspect "droits de l'homme" de leurs travaux;

c) Assurer la coordination des tâches de ses fonctionnaires chargés de questions d'ordre économique, social et culturel. A cette fin, il conviendrait d'augmenter les ressources du Centre afin de lui permettre de disposer d'un personnel suffisant correspondant aux tâches dont il doit s'acquitter en matière de droits de l'homme et de questions d'ordre économique, social et culturel;

d) Elargir sa bibliothèque de référence pour y inclure toute documentation pertinente concernant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Les échanges d'informations devraient se poursuivre avec les organisations et institutions régionales compétentes. Cette bibliothèque de référence devrait être dotée d'un personnel suffisant et d'installations et services permettant de consulter les documents;

e) Développer son programme de services consultatifs pour offrir une assistance élargie en vue de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Des mesures devraient être prises pour améliorer les compétences techniques au sein du programme de services consultatifs en vue de la fourniture de services concrets directement en rapport avec ces droits;

f) Fournir l'assistance voulue, notamment sur le plan financier, pour permettre aux membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de participer à des séminaires nationaux de formation concernant l'établissement des rapports que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fait obligation aux Etats de présenter;

g) Examiner la possibilité de créer une base de données facilement accessible sur la jurisprudence touchant aux droits de l'homme et où seraient rassemblées les données et décisions pertinentes ainsi que les vues des organes internationaux et nationaux compétents. L'efficacité des méthodes de travail des fonctionnaires, des organes chargés de surveiller le respect des droits de l'homme et d'autres utilisateurs pourrait s'en trouver grandement améliorée;

h) Poursuivre ses recherches et ses travaux visant à déterminer dans quelle mesure les lois et les politiques nationales ont fait l'objet d'un examen ou ont été amendées compte tenu des obligations contractées par les Etats en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;

i) Consacrer les ressources nécessaires à l'élaboration de principes directeurs concernant l'ajustement structurel et les droits économiques, sociaux et culturels. Une fois mis au point, ces principes directeurs pourraient constituer une base solide pour renforcer le dialogue entre le Centre et les institutions financières internationales;

j) Organiser des colloques destinés à permettre des échanges de vues entre des experts en matière de droits de l'homme et des représentants des institutions financières internationales;

k) Veiller à ce que les questions touchant aux droits économiques, sociaux et culturels soient pleinement et convenablement prises en compte à la Conférence mondiale de 1993 sur les droits de l'homme, conformément aux décisions prises par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à sa sixième session. L'accent devrait être tout particulièrement mis sur la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels et la possibilité de les invoquer devant les tribunaux.

C. Recommandations concernant les Etats

218. Le Rapporteur spécial estime que, conformément aux résolutions de l'Assemblée générale et de la Commission des droits de l'homme, les Etats qui ne l'ont pas encore fait devraient être encouragés à ratifier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et les autres instruments internationaux pertinents. Les Etats devraient adopter en conséquence des textes législatifs, des politiques et des programmes correspondants et renforcer le processus de mise en oeuvre de ces droits. Ils devraient accorder à cet égard une attention particulière aux Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

219. Les Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels devraient attacher une importance particulière à l'établissement des rapports qu'il leur revient de présenter en vertu des articles 16 et 17 du Pacte, en tenant compte des directives révisées élaborées à cet effet et des observations générales formulées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

220. Cette obligation de présenter des rapports devrait être mise à profit pour contribuer à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Les différentes étapes du processus d'élaboration du rapport - examen préliminaire, surveillance, formulation des politiques, participation du public, évaluation, identification des problèmes et échange d'informations - devraient être assurées de manière systématique et cohérente. La préparation des rapports devrait revêtir un caractère d'actualité et permettre de rationaliser les politiques touchant à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

221. Les Etats parties au Pacte devraient encourager les citoyens, les organismes communautaires et les organisations non gouvernementales à participer le plus largement possible au processus de préparation et de discussion des rapports. Ces rapports devraient faire l'objet d'une vaste publicité à l'intérieur des Etats, de façon à ce que les citoyens puissent les examiner et que s'instaure un dialogue à l'échelon national. Des extraits de rapport devraient être diffusés par les médias afin de faciliter la participation du grand public à ce processus.

222. Les rapports devraient présenter une image cohérente de l'état de la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans chaque pays. A cet égard, il conviendrait de s'attacher tout particulièrement à établir et à analyser des ensembles cohérents d'indicateurs économiques et sociaux, à fixer des "repères" de progression et à élaborer des méthodes appropriées pour passer en revue les lois et les politiques.

223. Le principe récemment apparu selon lequel il existe un minimum incompressible - qu'il convient d'identifier - d'obligations en matière de droits économiques, sociaux et culturels, devra être présent dans tout le processus d'établissement des rapports, si l'on veut assurer un niveau élémentaire de réalisation de chacun des droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

A cet égard, une attention particulière mérite d'être portée à l'Observation générale No 3 (1990) formulée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la nature des obligations des Etats parties (art. 2, par. 1 du Pacte).

224. Les Etats devraient instituer, dans toute la mesure possible, des mécanismes de recours judiciaires ou administratifs appropriés concernant les droits économiques, sociaux et culturels. L'identification des obligations incompressibles de l'Etat à l'égard de ces droits devrait tendre à permettre d'invoquer devant les tribunaux les droits économiques, sociaux et culturels qu'il n'est pas encore possible de faire valoir en justice dans tous les Etats.

225. Chaque Etat partie devrait adapter, selon les besoins, l'ensemble de ses politiques, textes législatifs et programmes pertinents conformément aux obligations internationales qu'il a contractées en matière de droits économiques, sociaux et culturels. Les ministères compétents devraient élaborer des programmes spécifiques mettant expressément l'accent sur des stratégies, des méthodes et des moyens propres à favoriser la réalisation des droits considérés.

226. En vertu des obligations qui leur incombent au titre du Pacte et d'autres instruments dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, les Etats parties devraient analyser la structure de leurs dépenses publiques. Il serait souhaitable à cet effet qu'ils surveillent attentivement les quatre taux pertinents indiqués dans le Rapport mondial sur le développement humain 1991, à savoir : le taux des dépenses publiques, le taux des dépenses sociales, le taux des priorités sociales et le taux des dépenses de développement humain. Les Etats devraient s'efforcer d'atteindre un chiffre de 5 % pour le taux des dépenses de développement humain en consacrant 5 % de leur revenu national aux besoins humains prioritaires. Ces dépenses devraient être fonction de ce qui reste encore à faire dans le pays intéressé en matière de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

227. Les Etats devraient prendre des mesures concrètes visant à réduire les inégalités de revenus, impératif fondamental pour assurer à l'ensemble de la société la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Des efforts énergiques et soutenus sont nécessaires pour répartir plus équitablement aussi bien les terres que les richesses à l'intérieur d'une société donnée, au profit surtout des groupes défavorisés. On notera à cet égard l'existence d'une corrélation évidente entre la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et les systèmes qui cherchent à assurer une distribution équitable du revenu. Les Etats devraient d'autre part s'efforcer de manière plus convaincante d'accroître la part des recettes publiques provenant de la fiscalité (les impôts ne représentant actuellement qu'environ 10 % des recettes publiques dans les pays en développement, contre plus de 30 % dans les pays industrialisés) et de promouvoir la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

228. Dans la poursuite des objectifs de politique générale énoncés aux paragraphes précédents, les Etats devraient accorder une attention particulière aux groupes les plus défavorisés et aux personnes les plus pauvres. Il ne faut jamais oublier à cet égard que l'extrême pauvreté aboutit à l'exclusion sociale des personnes touchées, qui ne sont ainsi plus à même

d'exercer pleinement leurs droits de l'homme. Les Etats devraient élaborer des stratégies appropriées visant à réduire et à éliminer en définitive l'extrême pauvreté. Ces stratégies devraient faire l'objet d'un vaste débat public et leur mise en oeuvre s'opérer à tous les niveaux, y compris, en particulier, à l'échelon local.

229. Lorsqu'il applique, seul ou en coopération avec les institutions financières internationales, des mesures d'ajustement économique ou de stabilisation, un Etat devrait veiller à ce que les groupes socialement défavorisés n'en souffrent pas de manière disproportionnée. L'impact humain de l'ajustement, en particulier celui des mesures touchant à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, devrait faire l'objet d'un suivi systématique. Il conviendrait d'avoir recours à des allocations ciblées, à des filets de sécurité sociaux et à d'autres mesures compensatoires allant dans le sens d'un "ajustement à visage humain", ainsi qu'à des mesures visant à atténuer puis à éliminer la pauvreté.

230. La coopération et l'assistance internationales offrent d'importantes possibilités de renforcer les politiques et programmes des pays en développement visant à mieux assurer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Il est nécessaire d'examiner en permanence les politiques d'aide au développement en vigueur pour faire en sorte qu'une plus large proportion de cette aide soit consacrée aux besoins humains prioritaires et aux services sociaux. Le Rapport mondial sur le développement humain 1990 contient à cet égard des orientations particulièrement utiles. S'agissant d'évaluer de manière plus approfondie les politiques d'aide au développement, il convient de prêter attention à la nécessité d'alléger le fardeau de la dette, le cas échéant, et de consentir aux pays en développement des remises de dette en vertu, notamment, de l'engagement universel en faveur de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

D. Recommandations concernant les institutions financières internationales

1. Banque mondiale

231. D'une manière générale, la Banque mondiale devrait être encouragée à renforcer et à développer encore ses politiques en matière de réduction de la pauvreté et ses politiques visant les aspects sociaux de l'ajustement. A cet égard, la Banque mondiale devrait se montrer réceptive aux déclarations des organes de défense des droits de l'homme des Nations Unies et incorporer progressivement des critères relatifs aux droits de l'homme à tous les stades de ses activités, notamment pour l'octroi de prêts-projets ou de prêts à l'appui de réformes, l'élaboration de principes de politique générale ou encore lors de l'évaluation préalable des projets et des politiques ainsi que du suivi et de l'évaluation de leur réalisation.

232. Une étude sur les méthodes possibles permettant d'incorporer des critères relatifs aux droits de l'homme dans les travaux de la Banque mondiale devrait être entreprise soit par la Commission des droits de l'homme, soit conjointement par la Commission et la Banque mondiale.

233. La participation de personnes et de groupes particulièrement touchés par les projets et politiques soutenus par la Banque mondiale revêt une importance particulière, tant pour le succès de ces politiques et projets que pour la réalisation des droits de l'homme. Cette participation devrait être facilitée tout au long du cycle de chaque projet. A cet égard, le rôle des organismes locaux et des organisations communautaires non gouvernementales est d'une importance particulière, et les personnes concernées doivent avoir connaissance des mesures juridiques prises et avoir accès aux décideurs. Des recherches spéciales devraient être menées pour déterminer dans quelle mesure les différentes formes et méthodes possibles de participation peuvent contribuer à la réussite globale d'un projet ou d'une politique. Ces activités devraient être conçues de manière à laisser place à l'expérimentation nécessaire.

234. La Banque mondiale et les pays emprunteurs devraient prendre les mesures nécessaires pour informer dûment la population susceptible d'être touchée par des projets et des politiques appuyés par la Banque. Il faut donner au public l'occasion de se faire réellement entendre avant que les décisions ne soient définitivement prises et prévoir la possibilité de modifier les plans à tout moment. La Banque mondiale devrait en outre mettre au point différentes méthodes de consultation avec les organisations non gouvernementales à l'échelon international.

235. La pratique de l'évaluation des projets et politiques par des personnes ou groupes indépendants devrait être développée et affinée. Il conviendrait, dans le cadre de cet exercice, de prêter une attention particulière à l'incidence des programmes et politiques envisagés sur les droits économiques, sociaux et culturels.

236. Des mesures spécifiques devraient être prises pour faire en sorte que les politiques, programmes et projets appuyés par la Banque ne portent pas atteinte aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans cet esprit, le recours à des allocations ciblées et la mise en place de filets de protection sociaux judicieusement conçus mériteraient priorité. Il conviendrait en outre de revoir les politiques tendant à financer les services publics par des redevances perçues auprès des utilisateurs. Là où la perception de redevances auprès des utilisateurs est employée ou encouragée, il faudrait veiller à ce que ce système n'entrave pas la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Les options politiques devraient être choisies et les mesures judicieusement dosées de façon à minimiser les retombées néfastes sur ces droits, sans sacrifier pour autant la viabilité économique des politiques, programmes et projets considérés.

237. L'expérience a souvent montré que certains importants projets peuvent avoir des retombées néfastes disproportionnées pour l'environnement, la société et les droits de l'homme. D'une manière générale, il conviendrait de donner la préférence non pas à de grands projets de prestige, mais à des projets plus modestes qui soient bénéfiques à la fois pour l'environnement et pour la société, et qui encouragent une croissance économique rationnelle et durable. A cet égard, une attention particulière devrait être portée à la nécessité d'assurer aux femmes une participation réelle et un rôle économique approprié dans l'élaboration et la mise en oeuvre de ces projets.

238. La coopération entre la Banque mondiale et les organes de défense des droits de l'homme des Nations Unies devrait être renforcée et se traduire notamment par la participation de représentants de la Banque mondiale aux réunions des organes spécialement chargés des droits économiques, sociaux et culturels. La Banque mondiale devrait envisager, de concert avec le FMI et la Commission des droits de l'homme, la possibilité d'organiser un séminaire d'experts sur le rôle des institutions financières dans la réalisation de ces droits.

2. Fonds monétaire international

239. Le FMI devrait veiller à ce que les préoccupations sociales soient dûment prises en compte tant au stade de la conception que des étapes ultérieures du processus d'ajustement structurel. Il devrait mener des consultations avec les autres institutions des Nations Unies qui s'occupent de questions sociales, avec les ministères nationaux compétents et avec des représentants des citoyens au tout premier stade du processus d'ajustement afin d'atténuer les incidences sociales négatives de l'ajustement ou de les éviter si faire se peut.

240. Le Document-cadre de politique économique a, dans bien des cas, un caractère essentiel pour les pays qui se soumettent au processus d'ajustement. Aussi est-il nécessaire que les impératifs liés à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels y soient dûment incorporés.

241. Durant la conception et la mise en oeuvre des politiques de stabilisation et d'ajustement appuyées par le FMI, il conviendrait de porter une attention particulière aux questions liées à la répartition du revenu, en cherchant à réduire les inégalités croissantes. En outre, les Etats devraient faire évoluer leurs politiques fiscales dans un sens favorable à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Le FMI devrait apporter son assistance à cet égard et encourager les pourparlers visant à inciter les Etats à infléchir leurs politiques dans cette direction.

242. L'existence de filets de sécurité sociaux et d'allocations ciblées conformément à la situation de chaque pays devrait être considérée comme un volet important de la politique fiscale et des activités d'ajustement et correspondre, notamment, aux obligations actuelles des Etats en matière de droits de l'homme. Ces filets de sécurité et ces allocations devraient être assurés pour une durée et à un niveau tel qu'ils garantissent à l'ensemble des citoyens la jouissance du minimum incompressible des droits économiques, sociaux et culturels. Les allocations devraient rester un élément important dans l'arsenal des moyens utilisés par les gouvernements pour faciliter à une partie considérable de leur population la réalisation des droits considérés.

243. La coopération entre le FMI et les organes de défense des droits de l'homme des Nations Unies devrait être renforcée et se traduire notamment par la participation de représentants du FMI aux réunions des organes spécialement chargés des droits économiques, sociaux et culturels. Le FMI devrait envisager, de concert avec la Banque mondiale et la Commission des droits de l'homme, la possibilité d'organiser un séminaire d'experts sur le rôle des institutions financières dans la réalisation de ces droits.

E. Recommandations concernant les organisations non gouvernementales

244. Les organisations internationales non gouvernementales devraient être encouragées à contribuer plus largement aux travaux des organes des Nations Unies qui s'occupent des droits économiques, sociaux et culturels en leur fournissant notamment des renseignements et des analyses détaillés sur le degré de réalisation de ces droits à différents égards. Ces analyses devraient permettre de mieux cerner les différents problèmes que pose la réalisation des droits considérés et les causes profondes de ces problèmes.

245. Les organisations non gouvernementales nationales et locales devraient renforcer leur action visant à mieux faire connaître l'existence des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier dans les groupes sociaux à faible revenu. Elles pourraient notamment traduire les instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme et les diffuser en les accompagnant peut-être de manuels simples expliquant la portée juridique de ces textes et leur mise en oeuvre.

246. Les organisations non gouvernementales nationales et locales devraient d'autre part entreprendre des recherches sur le terrain concernant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, inciter à l'utilisation des voies juridiques de recours disponibles et rédiger des observations critiques sur les rapports présentés par les Etats sur la réalisation des droits en question. Elles devraient intervenir plus largement en menant des actions destinées à mieux sensibiliser l'opinion publique aux droits économiques, sociaux et culturels et en participant activement à l'élaboration de toute nouvelle législation ou politique touchant la réalisation de ces droits.

NOTES

1/ Louis Henkin, Introduction à The International Bill of Rights, Louis Henkin dir. publ., Columbia University Press, New York, 1981, p. 10.

2/ Vladimir Kartashkin, "Les droits économiques, sociaux et culturels", dans Les dimensions internationales des droits de l'homme, Karel Vasak, rédacteur général, UNESCO, 1978, p. 125.

3/ Expression utilisée par Antonio Cassese dans International Law in a Divided World, Clarendon Press, Oxford, 1986, p. 297.

4/ Ibid.

5/ Ibid., p. 301, 307 et 308.

6/ Pour l'interprétation théorique et les raisons pratiques, voir Cassese, op. cit., p. 300 à 311.

7/ Il va sans dire que la nature et la portée des changements survenus en Europe de l'Est ne peuvent être traitées dans les limites du présent rapport. Il semble toutefois évident que du fait de ces changements, les droits économiques, sociaux et culturels ne sont provisoirement plus à l'ordre du jour des préoccupations politiques dans les pays de cette partie du monde.

8/ A. Cassese, op. cit., p. 297.

9/ Oscar Schachter, "Human dignity as a normative concept", AJIL, vol. 77, No 4 (éditorial).

10/ L. Henkin, op. cit., p. 113.

11/ V. Kartashkin, op. cit., p. 125.

12/ Philip Alston, "Out of the abyss: The challenges confronting the new UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights", Human Rights Quarterly, vol. 9 (1987), p. 352.

13/ Ibid., p. 352 et 353.

14/ Document E/CN.4/1987/17, annexe.

15/ Ce groupe, convoqué par la Commission internationale de juristes, la Faculté de droit de l'Université de Limbourg (Maastricht, Pays-Bas) et l'Institut des droits de l'homme Urban Morgan de l'Université de Cincinnati (Ohio, Etats-Unis), s'est réuni à Maastricht du 2 au 6 juin 1986 - pour une version française des Principes, voir les Documents de la Commission internationale de juristes.

16/ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1991, Economica, p. 2 et 25.

17/ E/CN.4/Sub.2/1991/17.

18/ Ibid., p. 40 à 56.

19/ E/CN.4/1992/2, p. 64 à 66, "La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels". Dans cette résolution, la Sous-Commission "Notant avec préoccupation les effets négatifs des programmes d'ajustement structurel sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels", ... "2. Demande instamment aux institutions financières internationales, en particulier à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international, de tenir un plus grand compte des incidences défavorables de leurs politiques et programmes d'ajustement structurel sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels".

20/ Graham Hancock, Lords of Poverty (1991), Mandarin, Londres, p. 56.

21/ James Bovard, The World Bank vs. the World's Poor (1987), Cato Institute Policy Analysis No 92, Washington, D.C.

22/ Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa (1984), Banque mondiale, Washington, D.C.

23/ Ibid., p. 40 et 44.

24/ Communication écrite présentée par le Fonds monétaire international, 9 septembre 1991 (E/CN.4/Sub.2/1991/63), p. 4.

25/ The IMF and the South, p. 38.

26/ The IMF and the South, p. 6.

27/ Jorge Schvarzer, "Opening up the economy, debt and crisis: the inescapable relationship", dans The IMF and the South, 1991, Zed Press, Londres, p. 69 à 79.

28/ Azzam Mahjoub, ed., Adjustment or Delinking: The African Experience, 1990, Zed Books, Londres.

29/ Richard Sandbrook, "Economic crisis, structural adjustment and the State in Sub-Saharan Africa", dans The IMF and the South, 1991, p. 95.

30/ Communication écrite présentée par le Fonds monétaire international, 9 septembre 1991 (E/CN.4/Sub.2/1991/63).

31/ Lords of Poverty, p. 57.

32/ Communication écrite présentée par le Fonds monétaire international, 9 septembre 1991 (E/CN.4/Sub.2/1991/63), p. 4.

33/ UNICEF, L'ajustement à visage humain : Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance, 1987, Economica.

34/ E/CN.4/Sub.2/1991/17, p. 28 et 29.

35/ Fonds monétaire international, Ten Common Misconceptions About the IMF (1990), Washington, D.C.

36/ Communication écrite présentée par le Fonds monétaire international, 9 septembre 1991 (E/CN.4/Sub.2/1991/63).

37/ Voir, par exemple : Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment (1989, Joan M. Nelson et al.), Transaction Books, Oxford.

38/ Observation générale No 2 (1990), "Mesures internationales d'assistance technique", (art. 22 du Pacte), E/1990/23, p. 78 à 80.

39/ Observation générale No 4 (1991), "Le droit à un logement suffisant", (art. 11, par. 1 du Pacte), par. 11.

40/ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1991, p. 61 et 62.

41/ Ibid., p. 65 et 66.

42/ The IMF and the South, p. 17.

43/ Políticas Habitacionales Y Ajustes de las Economías en los 80s, juin 1991, Ana Sugranyes et Luis E. Camacho, ed., publié par CSUCA, IDESAC et SIAP, Guatemala.

44/ "Principales conclusions des travaux de recherche effectués par les organismes des Nations Unies sur les principales tendances et politiques économiques et sociales dans le monde et sur les questions nouvelles qui se font jour", Rapport du Secrétaire général (E/1990/81), 14 juin 1990, p. 18.

45/ NRC Handelsblad, 16 décembre 1991, p. 11.

46/ Susan George, The Debt Boomerang: How Third World Debt Harms Us All (1991), TNI, Amsterdam.

47/ Ken Silverstein, "Cholera and Austerity" in Z Magazine (septembre 1991), p. 52 à 56.

48/ The Poverty of Nations: A Guide to the Debt Crisis from Argentina to Zaire, (1991), Elmar Altvater, Kurt Hubner, Jochen Lorentzen et Raul Rojas, ed. Zed Books Ltd., Londres.

49/ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1991, p. 10.

50/ Etude sur l'économie mondiale, p. 15 et 16.

51/ EURODAD, Target '92, décembre 1991, p. 16.

52/ Commission des droits de l'homme, résolution 1992/9, "Effets des politiques d'ajustement économique consécutives à la dette extérieure sur la jouissance effective des droits de l'homme, en particulier pour l'application de la Déclaration sur le droit au développement", adoptée par 43 voix contre 2, avec 7 abstentions.

53/ Ibid.

54/ EURODAD, Target '92, décembre 1991, p. 16.

55/ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1991, p. 12.

56/ Rapport annuel du FMI 1990, p. 51.

57/ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1991, p. 25 et 26.

58/ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1991, tableau 30 : "Répartition du revenu et estimations du PIB d'après le PCI", Washington, p. 284 et 285.

59/ The IMF and the South, p. 6.

60/ Ibid., p. 14.

61/ Organisation des Nations Unies (Département des affaires économiques et sociales internationales), Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1989, New York, p. 40 et Organisation des Nations Unies, Debt: A Crisis for Development (mars 1990), Département de l'information de l'ONU, New York, p. 2.

62/ A/45/380, p. 12.

63/ US Agency for International Development, AID Highlights, Winter 1987, Washington, DC.

64/ Ghai et Hewitt de Alcantara, The IMF and the South, p. 39.

65/ Hans Blomkvist "Housing and the State in the third world: misperceptions and non-perceptions in the international debate", dans Scandinavian Housing & Planning Research, vol. 6, 1989, p. 129 à 141.

66/ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1991, p. 5.

67/ Ibid.

68/ Hans Blomkvist, loc. cit., p. 135.

69/ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1991, p. 26.

70/ UNICEF, La situation des enfants dans le monde 1992, p. 25.

71/ Amarta Sen, "Individual freedom as a social commitment", dans New York Review of Books, 14 juin 1990, vol. XXXVII, No 10, p. 53.

- 72/ Graham Hancock, Lords of Poverty (1991), Mandarin, Londres, p. 128 et 129.
- 73/ Fonds monétaire international (Robinson, Byeon, Teja and Tseng), Thailand: Adjusting to Success, Current Policy Issues, Etudes spéciales No 85, août 1991, Washington, D.C., p. 6.
- 74/ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1991, p. 4.
- 75/ UNICEF, La situation des enfants dans le monde 1992, p. 30.
- 76/ Dharam Ghai (éd.), IMF and the South (1991), UNRISD (publié par Zed Books, Londres) p. 5.
- 77/ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1991, p. 10.
- 78/ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1991, p. 73.
- 79/ Ibid., p. 75 et 76.
- 80/ Jorge Hardoy et David Satterthwaite, Squatter Citizen: Life in the Urban Third World (1989), Earthscan, Londres, p. 151.
- 81/ Fonds monétaire international, Ten Common Misconceptions About the IMF, 1990, p. 3.
- 82/ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1991, p. 63.
- 83/ UNICEF, La situation des enfants dans le monde 1992, p. 42.
- 84/ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1987 et Rapport annuel 1991.
- 85/ Voir, par exemple, Funding Ecological and Social Destruction: The World Bank and International Monetary Fund, publié par le Centre d'information de la Banque mondiale, 1989.
- 86/ Voir Banking on Poverty: The Global Impact of the IMF & World Bank (Jill Torrie, éd.), Between The Lines Press, 1983; Graham Hancock, Lords of Poverty, Mandarin, 1989.
- 87/ "Coping with involuntary resettlement", dans The Urban Edge: Issues and Innovations, vol. 13, No 2, mars 1989, p. 2.
- 88/ Voir Miloon Kothari et Scott Leckie, "UN Condemns Forced Evictions", dans Third World Resurgence, No 17, janvier 1992, p. 43 et 45; et Centre des Nations Unies pour les établissements humains, Evaluation of Relocation Experience, 1991, Nairobi.
- 89/ The Twelfth Annual review of Project Performance Results, 1987, Département de l'évaluation rétrospective des opérations, Banque mondiale, Washington, D.C., par. 1.16, 1.19 et 2.13.

90/ PNUD, Rapport sur le développement humain 1991, p. 5 et 6.

91/ Ibid., p. 42 à 46.

92/ Dharam Ghai et Cynthia Hewitt de Alcantara, "The crisis of the 1980s in Africa, Latin America and the Caribbean: an overview", dans The IMF and the South, 1991, p. 37.

93/ Commission internationale de juristes, Revue No 37, décembre 1986, p. 48 à 58.

94/ Voir Banque mondiale, "Operational Directive 4.01: Environmental Assessment", octobre 1991; et Banque mondiale, Environmental Assessment Sourcebook, 1991, Washington, D.C.

95/ Hardoy et Satterthwaite, ouvrage cité, p. 172 à 177.

96/ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1991, p. 32.

97/ Ibid.

98/ Banque mondiale, Poverty Handbook (discussion draft), octobre 1991, p. 2 à 22.

99/ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1991, p. 93.

100/ Les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Commission internationale de juristes, Revue No 37, décembre 1986, p. 48 à 58.

101/ UNICEF, La situation des enfants dans le monde 1992, p. 82 et 83 (indicateurs économiques).

102/ Principes de Limburg, point 25.

103/ E.CN.4/Sub.2/1989/19, par. 77 à 93.

104/ E/CN.4/Sub.2/1991/17, par. 207 à 228.

105/ Le Groupe de la Banque mondiale comprend la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (IDA) et la Société financière internationale (SFI).

106/ Rapport sur le développement dans le monde 1992, "Développement et environnement".

107/ "Assistance strategies to reduce poverty", Memorandum by the President of the World Bank to the Executive Directors. Washington D.C., 1990, p. 1 à 3.

108/ Ibid.

- 109/ Ibid.
- 110/ Ibid.
- 111/ Ibid.
- 112/ The World Bank Operational Manual. Operational Directive 4.15, décembre 1991, par. 25.
- 113/ Voir le document cité à la note 106.
- 114/ E/CN.4/Sub.2/1991/17, par. 124 à 127.
- 115/ "Le FMI et certaines institutions spécialisées de l'ONU cherchent à renforcer leur coopération", Bulletin du FMI, 19 novembre 1990, p. 341.
- 116/ Ibid., allocution d'ouverture du Directeur général du FMI.
- 117/ Ibid.
- 118/ Ibid.
- 119/ Ibid.
- 120/ Joseph Gold, "Conditionality", IMF Pamphlet Series, No 31, FMI, Washington, D.C., 1979.
- 121/ Ibid.
- 122/ Ibid. Voir aussi Rapport annuel 1990, du FMI, p. 50 et 51.
- 123/ Tanzi Vito, "Fiscal policy, growth and the design of stabilization programmes" in Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries, Mario L. Bleyer et Ke-Young Chu (dir. publ.), Fonds monétaire international 1989, p. 25.
- 124/ Ces éléments apparaissent dans un certain nombre de documents de travail récents établis par le FMI. Lors de sa visite au siège du FMI, le Rapporteur spécial a eu l'occasion d'en consulter quelques-uns et de débattre des questions qui y étaient traitées avec plusieurs hauts fonctionnaires du FMI.
- 125/ Allocution de M. Michel Camdessus, Directeur général du Fonds monétaire international à la soixante-dix-huitième session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 10 juin 1991.
- 126/ "Une étude du FMI détaille les coûts des dépenses militaires", Bulletin du FMI, 1er juillet 1991, p. 193 et 203 à 205. Cet article résume les conclusions d'un document de travail établi par Daniel P. Hewitt, du Département des études du FMI.
- 127/ Ibid., p. 205.

128/ Pour un examen détaillé de ces questions, voir Ibrahim F.I. Shihata, The World Bank in a Changing World, choix d'essais, réunis sous la direction de Franziska Tschofen et Antonio R. Para, Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

129/ Voir Philip Alston, "Revitalising United Nations Work on Human Rights and Development", dans Melbourne University Law Review, vol. 18, décembre 1992, p. 246.

130/ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1991, p. 68.

131/ "Rethinking Local Government: Views from the Third World", Environment and Urbanization, vol. 3, No 1, avril 1991, p. 3.

132/ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1991, p. 68 à 73.

133/ Graham Hancock, Lords of Poverty, 1991, Mandarin, Londres, p. 125.

134/ Operations Evaluation Department, Rural Development: World Bank Experience, 1965-1986 (1988), Banque mondiale, Washington, D.C., p. 33 et 34.

135/ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1991, p. 99 "La participation augmente l'efficacité des projets et profite aux pauvres".

136/ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1991, p. 80.

137/ E/CN.4/Sub.2/1991/WP.3

138/ The IMF and the South: The Social Impact of Crisis and Adjustment (1991), Dharam Ghai (dir. col), Zed Press, p. 21.

139/ Voir, par exemple, Akilagpa Sawyerr, "The Politics of Adjustment Policies" (1988), Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abeba (ECA/ICHD/88/29).

140/ Rodolfo Stavenhagen, The Ethnic Question: Conflicts, Development and Human Rights, United Nations University Press, 1990, p. 72.

141/ Nations Unies, Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, 1989, Campagne mondiale pour les droits de l'homme, Série d'études, No 1, New York, p. 30.

142/ Observation générale No 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 1991, par. 8 g).