



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/1999/NGO/26
28 juillet 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et
de la protection des droits de l'homme
Cinquante et unième session
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

LA RÉALISATION DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Exposé écrit présenté conjointement par la Coalition internationale Habitat
et la Fédération luthérienne mondiale, organisations non gouvernementales
dotées du statut consultatif spécial

Le Secrétaire général a reçu l'exposé écrit ci-après, qui est distribué
conformément à la résolution 1996/31 du Conseil économique et social.

[19 juillet 1999]

Introduction

1. La Fédération luthérienne mondiale, la Coalition internationale Habitat et le Comité international des ONG pour la défense des droits de l'homme dans le commerce et l'investissement se félicitent de la résolution 1998/12 de la Sous-Commission, par laquelle la Sous-Commission a demandé que soit établi un document de travail sur "les moyens qui permettraient d'assurer que la primauté des règles et normes relatives aux droits de l'homme soit mieux prise en compte dans les politiques, pratiques et accords commerciaux, financiers et en matière d'investissement, aux niveaux international et régional et en ressorte davantage, et sur les moyens qui permettraient aux organes et organismes mis en place par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, de jouer un rôle central à cet égard", incluant "une analyse... de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) du point de vue des droits de l'homme, et [l'examen des] moyens d'assurer que les futures négociations consacrées à cet accord ou à des accords ou mesures analogues s'inscrivent dans un cadre de respect des droits de l'homme". Nous espérons vivement que le document de travail qui sera établi constituera une base solide sur laquelle la Sous-Commission pourra se fonder pour jouer un rôle prépondérant dans ce débat d'une importance décisive. C'est dire combien il importe de saisir l'occasion ainsi offerte de présenter un cadre conceptuel d'ensemble, afin de structurer un processus suivi d'étude et de réflexion.

Postulats de base

2. Notre position est fondée sur un certain nombre de postulats ou principes de base. Si fréquemment que ces principes soient proclamés dans des envolées rhétoriques, nous croyons nécessaire de les énoncer de nouveau avec force, en insistant sur les conséquences pratiques qui leur sont attachées.

Les droits de l'homme et les libertés fondamentales énoncés dans les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme composent un catalogue très complet des éléments constitutifs de la dignité et du bien-être de l'être humain. Ensemble, ils esquissent une définition universellement acceptable de ce que sont cette dignité et ce bien-être.

Ces droits et libertés ont, dans l'ensemble, le statut de droit international et s'imposent aux États.

La promotion et la protection des droits de l'homme constituent la responsabilité première des gouvernements, et ne peuvent être subordonnées à d'autres priorités.

La libéralisation économique n'est pas une fin en soi ni un bien absolu. Elle n'a de valeur que dans la mesure où elle sert à promouvoir la dignité humaine et le bien-être.

Une politique ou une pratique économique qui ne profite qu'à une petite minorité aux dépens de la majorité ne peut promouvoir la dignité humaine et le bien-être, et est contraire aux principes qui sous-tendent les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

La croissance et le développement n'entraînent pas automatiquement la réduction des inégalités. S'il est vrai que les politiques et pratiques économiques internationales actuellement appliquées ont entraîné une importante création de richesses, elles sont aussi à l'origine de l'indéniable aggravation de l'écart entre riches et pauvres, entre pays comme à l'intérieur d'un même pays. Pour la majorité de l'humanité, la richesse créée par ces politiques et ces pratiques n'a eu aucune retombée : bien au contraire, à l'ère de la libéralisation économique, les groupes et communautés marginalisés et vulnérables ont vu leur marginalisation et leur vulnérabilité s'accroître, non s'atténuer.

Les politiques et pratiques qui se réclament de la libéralisation économique doivent donc être délibérément jaugées par référence aux obligations juridiques contenues dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et marquées au sceau de ces obligations.

3. Ce sont ces postulats qui sous-tendent la déclaration de principe rendue publique en septembre 1998 par le Comité international des ONG pour la défense des droits de l'homme dans le commerce et l'investissement. Dans cette déclaration, quatre principes fondamentaux relatifs aux droits de l'homme sont énoncés; ce sont les principes directeurs qui doivent servir à juger toute politique économique et à élaborer les moyens de la réalisation des droits de l'homme dans le contexte économique actuel : primauté des droits de l'homme, non-régression, droit à un recours effectif devant l'instance appropriée, droits de participation et de recours des individus et des groupes lésés.

Repenser la politique économique

4. L'agitation qui a récemment été observée sur la scène économique internationale a obligé les responsables de l'élaboration des politiques économiques à réévaluer les processus de "mondialisation" et à rechercher les moyens d'atténuer la rigueur des règles du marché. Même parmi les partisans de la libéralisation économique, on s'accorde de plus en plus à reconnaître qu'un certain degré de régulation de ces processus est souhaitable et nécessaire si l'on veut assurer qu'ils aient des résultats positifs dans le domaine social.

5. Le défi, toutefois, est de trouver des moyens concrets d'assurer que la politique et la pratique économiques internationales aillent dans le sens des buts inscrits dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, au lieu d'aller à leur encontre. Cela ne sera possible, en définitive, qu'au prix d'un changement total de culture dans les organes où s'élabore la politique économique : il faut, en effet, que ceux qui, à l'heure actuelle, estiment que les principes relatifs aux droits de l'homme ne sont pas au centre de leur mandat, ou même lui sont totalement étrangers, en viennent à admettre que ces principes doivent être à la base même de la formulation de toute politique économique.

Vers une analyse des principales politiques, pratiques et institutions économiques du point de vue des droits de l'homme

6. Il convient d'évaluer de façon minutieuse la mesure dans laquelle et les modalités selon lesquelles les droits de l'homme (en particulier les droits économiques, sociaux et culturels) sont (ou ne sont pas), à l'heure actuelle, intégrés à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques économiques internationales, et de recenser les moyens grâce auxquels ces principes pourraient être plus délibérément placés au centre de ces processus. Les principaux éléments de cette évaluation seraient les suivants :

a) Une évaluation, dans la perspective des droits de l'homme, des hypothèses de base sur lesquelles reposent les principales politiques économiques. L'une de ces hypothèses est que les politiques économiques devraient être évaluées à partir d'indicateurs macroéconomiques – taux de croissance, inflation, balance des paiements, taux de change, etc. – et non d'indicateurs sociaux et environnementaux, lesquels permettraient pourtant d'établir plus exactement la mesure dans laquelle les pouvoirs publics se sont acquittés de leurs obligations en matière de droits de l'homme, dans les domaines économique et social. Appliquer le "principe de précaution" qui a été lancé dans le domaine environnemental serait une innovation souhaitable dans le domaine de la politique économique (en vertu de ce principe, les partisans de telle ou telle politique devraient démontrer sans doute possible, avant que cette politique ne soit mise en oeuvre, qu'elle ne porterait aucunement atteinte aux droits de l'homme).

b) Une évaluation du degré d'intégration des obligations en matière de droits de l'homme à la gouvernance et aux méthodes de travail retenues dans les divers dispositifs et institutions économiques. Il découle de ce que l'on a indiqué au point a) que cette évaluation devrait porter sur les principaux dispositifs et institutions économiques multilatéraux, plurilatéraux et bilatéraux et s'attacher aux questions de la cohérence des politiques (vérifier que les politiques et règles économiques appliquées ne soient pas en conflit avec le régime international des droits de l'homme) et de la primauté des droits de l'homme (vérifier qu'en cas de conflit, les obligations en matière de droits de l'homme prévalent sur les règles applicables au commerce et à l'investissement). Une statistique particulièrement utile serait celle qui indiquerait la proportion de droits de vote détenus, dans chaque dispositif ou institution, par des États membres qui ont signé et ratifié les différents instruments relatifs aux droits de l'homme, en particulier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

c) Une évaluation des conséquences préjudiciables pour les droits de l'homme des activités des sociétés transnationales, ainsi que de la capacité et de la responsabilité des États d'aligner leurs méthodes de travail et leurs pratiques sur leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme. Les travaux consacrés par la Sous-Commission aux effets des méthodes de travail et des activités des sociétés transnationales sur la jouissance des droits de l'homme, ainsi qu'aux moyens d'assurer que ces méthodes et activités soient compatibles avec les objectifs économiques et sociaux des pays dans lesquels ces sociétés opèrent constituent une base précieuse pour l'examen de cette question.

d) Une évaluation des conséquences préjudiciables pour les droits de l'homme, à l'heure de la mondialisation, des pratiques des marchés financiers qui découlent de politiques de libéralisation financière largement appliquées, ainsi que des types de réforme qui seraient nécessaires, à l'échelon international, pour assurer que la gouvernance supranationale en matière financière soit compatible avec les obligations collectives des États en matière de droits de l'homme. C'est là probablement le domaine qui a été le moins étudié dans une perspective de droits de l'homme explicite, alors même que c'est de lui que relèvent les politiques qui, à notre époque, ont eu les conséquences les plus désastreuses sur les droits économiques et sociaux, dans le monde entier.

Commerce international et droits de l'homme

7. Bien que les textes constitutifs des institutions qui jouent le rôle de moteurs dans la libéralisation des échanges internationaux, comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), proclament invariablement que les relations internationales nées des échanges et de l'activité économique devraient être conduites de manière à relever les niveaux de vie, à assurer le plein emploi et à promouvoir le développement durable, ces objectifs ne retiennent guère l'attention, en pratique, dans les mécanismes et les accords. S'il arrive que des priorités sociales figurent effectivement dans des accords majeurs ayant trait aux échanges, c'est seulement dans des textes ou dispositions connexes. Cet état de choses trahit une attitude incompatible avec ce qui est désormais communément admis, à savoir que la libéralisation des échanges n'est pas une fin en soi, mais un outil au service du développement humain et du bien-être.

8. Dans la mesure - très limitée - où les droits de l'homme ont été intégrés à la politique commerciale, cela n'a généralement été que par le biais de la conditionnalité négative. Encore une fois, cela trahit une culture dans laquelle les principes relatifs aux droits de l'homme ont été relégués au rang d'instruments de la politique commerciale, alors que ce devrait être l'inverse. Édicter, en matière de commerce, des conditionnalités négatives, fondées sur l'idée qu'un pays se fait de la situation régnant dans un autre pays en matière de droits de l'homme, c'est adopter précisément la démarche qui ne convient pas si l'on cherche à créer une convergence entre politiques commerciales et principes relatifs aux droits de l'homme. Correctement entendue, une démarche fondée sur les droits de l'homme transformerait radicalement la manière dont les politiques commerciales sont formulées et mises en oeuvre, et placerait les droits de l'homme au coeur du processus.

9. Une étude détaillée de la mesure dans laquelle les préoccupations relatives aux droits de l'homme sont intégrées aux accords et mécanismes commerciaux, ainsi que des effets pratiques de ces mesures, est donc nécessaire pour arriver à des recommandations prenant en compte comme il convient la tension existant à l'heure actuelle entre les politiques commerciales et leurs effets, d'une part, et les principes relatifs aux droits de l'homme que les gouvernements ont à charge de promouvoir, ainsi que la communauté internationale l'a reconnu, d'autre part.

10. Tant qu'une telle étude n'aura pas été entreprise, il serait inconsideré à l'extrême, de la part des gouvernements, de se lancer dans un "Cycle du millénaire" de négociations visant à libéraliser davantage encore les échanges, alors même que la société civile se préoccupe de plus en plus des répercussions sociales d'une telle libéralisation.

Sociétés transnationales et droits de l'homme

11. Nous suivons de très près les travaux que la Sous-Commission consacre aux répercussions pour les droits de l'homme des méthodes de travail et des activités des sociétés transnationales. Étant donné le rôle important que jouent ces sociétés dans la forme que prend l'économie mondiale et dans son fonctionnement, l'absence de toute régulation effective de leurs activités et l'effet désastreux de leurs opérations pour de nombreuses communautés locales, un examen approfondi de cette question s'impose de toute urgence. C'est pourquoi nous nous félicitons de la création d'un Groupe de travail de la Sous-Commission chargé d'examiner les méthodes de travail et activités des sociétés transnationales et leurs effets sur la jouissance des droits de l'homme, ainsi que de l'ampleur de son mandat.

12. C'est avec un vif intérêt que nous prendrons connaissance des mesures concrètes qui seront suggérées par ce groupe de travail pour recenser les violations des droits de l'homme résultant d'une insuffisante régulation de l'activité des sociétés transnationales, ainsi que pour assurer véritablement la compatibilité des opérations de ces sociétés et des cadres juridiques de l'investissement étranger avec les obligations et engagements internationaux existants en matière de droits de l'homme.

Libéralisation de l'activité financière et de l'investissement et droits de l'homme

13. L'histoire récente contient de rudes enseignements quant aux répercussions sociales de la libéralisation de l'activité financière et de l'investissement. Bien que différentes entités de l'ONU aient commencé de mettre en évidence et d'analyser ces répercussions, ainsi que d'en tirer des conséquences en vue d'une réforme future, il est évident qu'il reste encore beaucoup à faire en ce domaine.

Voici quelques-uns des points auxquels il faudrait s'attacher :

- i) Audit des répercussions sur la jouissance des droits de l'homme de la crise économique mondiale déclenchée en Asie de l'est;
- ii) Rôle revenant, dans la crise économique, aux politiques de libéralisation financière qui sont appliquées dans les pays en cause ou qui leur ont été imposées;
- iii) Vue d'ensemble des nouvelles politiques de libéralisation de l'activité financière et de l'investissement actuellement mises en oeuvre dans différentes instances;

- iv) Aperçu des solutions de rechange compatibles avec la jouissance des droits de l'homme proposées dans le cadre des débats en cours sur la réforme de l'"architecture financière internationale", qui comprennent :
- la proposition de l'Équipe du Comité exécutif sur les affaires économiques et sociales de l'ONU, tendant à ce que les codes de conduite dans les domaines budgétaire, monétaire et financier soient compatibles avec les dispositions des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme adoptés sous l'égide de l'ONU;
 - la proposition de la CNUCED tendant à ce que les règles et conditionnalités internationales applicables n'empêchent pas les gouvernements nationaux de prendre des mesures unilatérales appropriées (pénalités fiscales ou contrôle des mouvements de capitaux) pour protéger leurs ressortissants des conséquences désastreuses qu'entraînent d'amples variations des flux de capitaux spéculatifs à court terme;
 - la proposition émanant d'un nombre croissant d'ONG tendant à ce que la question d'une réforme progressive de l'imposition (comme l'introduction d'une "taxe Tobin" sur les transactions financières internationales à court terme) soit examinée à l'échelon international, dans le cadre de l'ONU;
- v) Examen d'autres orientations générales dans les domaines des normes du travail et de la réglementation sociale/environnementale.

L'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) - répercussions sur la jouissance des droits de l'homme

14. Les négociations relatives à l'AMI entreprises dans le cadre de l'OCDE ont été officiellement interrompues en décembre 1998, et cela dans une large mesure grâce aux efforts d'un remarquable mouvement de la société civile dirigé contre l'AMI. La décision de la France de se retirer des négociations (qui a donné le signal de l'abandon de l'AMI) a été prise sur la base d'un rapport élaboré à la demande du Gouvernement, qui faisait état de préoccupations quant à l'"incompatibilité" du projet d'AMI (et du processus de négociation de ce texte) avec les engagements sociaux et environnementaux. Même si les négociations en question ont pris fin, les principes contenus dans le texte de négociation et le processus selon lequel ce texte a été élaboré continuent de justifier un examen approfondi.

15. Les objectifs énoncés dans le texte de négociation de l'AMI seront vraisemblablement repris dans d'autres instances (peut-être à l'OMC ou au FMI, par exemple) et restent donc des sujets de préoccupation pertinents pour les groupes de défense des droits de l'homme, des travailleurs, de l'environnement et des consommateurs. Le fait que ces objectifs figurent dans un texte

existant donne la possibilité - rarement offerte - de les analyser par anticipation dans la perspective des droits de l'homme. L'analyse du texte de l'AMI devrait viser, au premier chef : les notions de "statu quo" et de "démantèlement" et leurs répercussions pour la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels; la définition excessivement vaste de l'"investissement"; le fonctionnement des principes du "traitement national" et de la "clause de la nation la plus favorisée" en matière d'investissement; la suppression des "prescriptions de résultat" (prescriptions en matière d'emploi local, de teneur en éléments d'origine locale et de transfert de technologie) et des restrictions relatives au rapatriement des bénéficiaires; les dispositions relatives à l'expropriation et à l'indemnisation et les procédures de règlement des différends (en particulier en ce qui concerne le règlement de différends entre investisseurs et États).

16. Le processus selon lequel l'AMI a été négocié montre aussi à quel point l'absence de transparence et de participation caractérise encore, bien souvent, les modes de formulation des politiques économiques internationales. Il appelle donc une analyse approfondie du point de vue des droits de l'homme, dont les résultats pourront être appliqués à d'autres processus de formulation des politiques économiques.

Conclusion

17. Cette discussion des politiques générales est au coeur des questions soulevées par la gouvernance internationale dans l'économie mondialisée du XXI^e siècle. Le régime de protection des droits de l'homme mis en place par l'ONU doit donc y défendre sa place pour assurer que les politiques économiques adoptées visent davantage le développement humain qu'un développement économique entendu au sens étroit, et pour faire en sorte que les bénéficiaires de la mondialisation soient les personnes et les communautés, non les marchés et les spéculateurs.

18. Faisant fond sur le document de travail établi conformément à la résolution 1998/12, la Sous-Commission devrait entreprendre une étude plus détaillée en la matière, qui ouvrirait la voie à la désignation d'un rapporteur spécial dont le mandat porterait sur la primauté des droits de l'homme dans les politiques et les pratiques internationales.
