



Conseil économique
et social

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1999/WG.18/2
27 juillet 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquième-sixième session
Groupe de travail de composition non limitée
sur le droit au développement
Genève, 13-17 septembre 1999

Etude sur l'état actuel des progrès dans la mise en oeuvre
du droit au développement, présentée par M. Arjun K. Sengupta,
expert indépendant, conformément à la résolution 1998/72
de la Commission et à la résolution 53/155 de l'Assemblée générale

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 - 8	2
I. LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT - CONSTRUCTION D'UN CADRE D'ANALYSE PRATIQUE	9 - 35	4
II. LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT EN TANT QUE DROIT AU PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT	36 - 56	12
A. La teneur du droit au développement	36 - 46	12
B. Le processus de développement	47 - 56	16
III. POUR UN PROGRAMME DE RÉALISATION DU DROIT AU DÉVELOPPEMENT	57 - 80	19
IV. CONCLUSIONS ET SUIVI	81 - 86	27

Introduction

1. La Commission des droits de l'homme, agissant dans le cadre du mécanisme de suivi de la Déclaration sur le droit au développement, a décidé dans sa résolution 1998/72 de nommer un expert indépendant dans le domaine du droit au développement qui serait chargé de présenter une étude sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre du droit au développement, étude qui servirait de base à une discussion circonscrite à chaque session du groupe de travail de composition non limitée créé pour suivre et examiner les progrès faits dans la promotion et la mise en oeuvre de ce droit. Par la suite, l'Assemblée générale, dans sa résolution 53/155 du 9 décembre 1998, a prié la Commission des droits de l'homme "d'inviter l'expert indépendant désigné par le Président de la Commission à inclure, dans son étude sur les progrès accomplis dans la réalisation du droit au développement, des propositions de mesures qui pourraient être prises dans le sens d'une plus large réalisation du droit au développement aux niveaux national et international, et à soumettre son étude à l'Assemblée générale".

2. Dans la même résolution, l'Assemblée générale priait en outre la Commission des droits de l'homme "d'inviter le mécanisme de suivi [composé du groupe de travail de composition non limitée et de l'expert indépendant] à envisager, entre autres, l'élaboration d'une convention sur le droit au développement". Le groupe de travail n'ayant pas encore examiné cette question sous tous ses aspects, l'expert indépendant ne l'a pas retenue dans le cadre de son étude.

3. Le présent document est le premier dans une série d'études que rédigera l'expert indépendant conformément aux mandats de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale. Le Haut Commissaire soumet périodiquement à la Commission et au Conseil économique et social, sur la question de l'état d'avancement de la mise en oeuvre du droit au développement, des rapports fondés sur les réponses des Etats aux questionnaires et aux rapports des divers organismes du système des Nations Unies (voir par exemple les documents E/CN.4/1999/19 et E/1999/96). Ces rapports du Haut Commissaire sont également examinés de façon systématique par les organes conventionnels, et notamment par le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

4. Dans sa résolution 1998/72, qui définit le mandat du groupe de travail et de l'expert indépendant, la Commission invitait en outre le Haut Commissaire aux droits de l'homme à faire rapport au groupe de travail sur : a) les activités du Haut Commissariat relatives à l'application du droit au développement; b) l'application des résolutions de la Commission et de l'Assemblée générale; c) la coordination interorganisations à l'intérieur du système des Nations Unies concernant l'application des résolutions pertinentes de la Commission. Ces rapports devaient être communiqués à l'expert indépendant, lequel, compte tenu des débats et des suggestions du groupe de travail, présenterait une étude sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre du droit au développement qui servirait de base à une discussion circonscrite.

5. Au cours des dernières années, plusieurs événements importants concernant la mise en oeuvre de ce droit se sont produits dans le système des Nations Unies. Un plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) devrait bientôt réunir les programmes d'aide de tous les membres du Groupe des nations pour le développement (GNUD), avec la collaboration des organisations donatrices, ONG et autres organisations de la société civile, et compte tenu des

conditions nécessaires pour réaliser concrètement ce droit. Un groupe de travail spécial a d'ailleurs été créé pour aider le GNUD à donner plus d'importance aux droits de l'homme dans son action pour le développement. De plus, un sous-groupe étudie la possibilité d'utiliser certains indicateurs pour surveiller l'application du programme, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme. De même, des efforts sont faits, particulièrement par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, pour favoriser la mise en oeuvre de ces droits par le biais de ses Observations générales. Parallèlement, mais à l'extérieur du système des Nations Unies, les Principes directeurs de Maastricht sur les violations des droits économiques, sociaux et culturels apportent la base légale nécessaire pour demander réparation en cas de violation de ces droits, étendant ainsi la portée des Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. De leur côté, les ONG, qui ont beaucoup fait pour renforcer le régime des droits de l'homme, et notamment des droits civils et politiques, se préparent avec enthousiasme à travailler sur le terrain pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels. Enfin, les principales organisations donatrices, le Comité pour l'aide au développement (CAD) de l'OCDE et divers organismes de Grande-Bretagne, du Canada, de la Suède et d'autres pays scandinaves ont modifié leurs programmes de coopération pour le développement de façon à les adapter aux efforts en faveur du droit au développement. Il est prévu que le rapport du Haut Commissaire sur tous ces sujets sera présenté au groupe de travail lors de sa première session, ce qui permettra à l'expert indépendant d'examiner ces questions à la lumière des débats du groupe et de présenter à la deuxième session de celui-ci un rapport circonscrit et détaillé.

6. Plutôt que de répéter les efforts du Haut Commissaire et de présenter lui aussi un rapport sur ces questions, l'expert indépendant essaiera dans la présente étude de définir un cadre indicatif permettant d'analyser et de vérifier les progrès réalisés par toutes les parties intéressées dans la mise en oeuvre du droit au développement. La Déclaration n'étant pas un traité, s'assurer de sa mise en oeuvre appelle une méthode différente de celle qui est suivie dans le cas des deux Pactes. D'un autre côté, la Déclaration a été adoptée par les Nations Unies, et elle doit donc s'appliquer à tous les pays et à tous les organismes et institutions de la communauté internationale. Sans avoir force de loi, ses dispositions ont en effet la force du consensus et de la légitimité morale, qui est presque aussi impérative pour tous. La différence ne portera donc que sur la méthode du suivi, mais non pas sur l'importance de celui-ci, son étendue et son utilité pratique. Ainsi le présent rapport, en s'étendant aux "mesures qui pourraient être prises dans le sens d'une plus large réalisation du droit au développement aux niveaux national et international", comme prévu par l'Assemblée générale, et en proposant un cadre destiné à analyser en termes concrets le processus d'application de ce droit, pourra-t-il servir de base à une discussion circonscrite et tenant compte des rapports du Haut Commissaire et des débats du groupe de travail. Les conclusions de ces débats seront ensuite dûment reflétées dans un deuxième rapport.

7. L'expert indépendant, désigné vers la fin de l'année 1998, a rencontré divers représentants des gouvernements, institutions et ONG, a assisté à plusieurs séminaires internationaux et régionaux, et présenté à grands traits son approche personnelle de la question à la cinquante-cinquième session de la Commission des droits de l'homme, en avril 1999. Les délégations ont fait à ce sujet d'utiles remarques, que l'expert indépendant a ensuite diffusées sous la forme d'une note. Les 18 et 19 mars 1999, un groupe d'éminents économistes, juristes internationaux, personnalités publiques et spécialistes des questions

des droits de l'homme, répondant à une invitation du Haut Commissaire aux droits de l'homme, s'est réuni à Genève pour procéder à un libre échange de vues sur cette note et les questions annexes. L'expert indépendant a tenu compte de leurs discussions en rédigeant le présent rapport, et s'en inspirera plus largement dans les rapports qu'il présentera pendant la suite de son mandat 1/.

8. Outre la présente introduction, le présent rapport se composera de trois sections, plus une section finale, relative aux travaux futurs. La première section sera consacrée à l'état présent du débat sur la nature du droit au développement et sur l'élaboration d'un cadre d'analyse pratique. La deuxième section portera sur le contenu du droit au développement et donnera une vue d'ensemble du processus de développement considéré du point de vue du droit au développement. La troisième section exposera un programme pour la réalisation concrète de ce droit. Enfin, on trouvera dans la conclusion quelques indications sur les moyens de contrôler le processus de mise en oeuvre et de le faire progresser.

I. LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT - CONSTRUCTION D'UN CADRE D'ANALYSE PRATIQUE

9. La Déclaration sur le droit au développement, adoptée par les Nations Unies en 1986, était l'aboutissement de toute une série de délibérations internationales sur les droits de l'homme, considérés dès le début comme un tout composé des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Cette idée, proclamée pour la première fois dans la Déclaration de Philadelphie, adoptée en 1944 par l'Organisation internationale du Travail, avait été consacrée l'année suivante dans la Charte des Nations Unies. A son tour, la Déclaration universelle des droits de l'homme devait affirmer en 1948 l'unité de tous ces droits et annoncer le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont le préambule affirme que "l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits civils et politiques, aussi bien que de ses droits économiques, sociaux et culturels, sont créées".

10. Après l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des négociations furent entreprises en vue d'aboutir à un seul Pacte, qui devait réunir tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle et leur donner la force découlant d'un traité international. Mais les années passèrent, la guerre froide succéda à la solidarité de l'après-guerre, et, au lieu d'un seul pacte, ces droits furent codifiés en 1966 sous la forme de deux pactes internationaux, l'un consacré aux droits civils et politiques, l'autre aux droits économiques, sociaux et culturels.

11. Cependant, la séparation entre ces deux groupes de droits de l'homme et l'existence de deux instruments distincts ne satisfaisaient pas complètement la communauté internationale. Dès 1968, les auteurs de la proclamation de Téhéran affirmaient : "Les droits de l'homme et les libertés fondamentales étant indivisibles, la jouissance complète des droits civils et politiques est

1/ L'expert indépendant a bénéficié des recherches des ONG, de "Rights and Humanity" et des observations de sa présidente, Mme Julia Hausserman, ainsi que des remarques du Professeur Nico Schrijver, de l'Institut des études sociales de La Haye.

impossible sans celle des droits économiques, sociaux et culturels". La Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social, adoptée en 1969, soulignait elle aussi l'interdépendance de ces deux groupes de droits, et le début des années 70 voyait apparaître la notion de droit au développement, qui regroupait à la fois les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels. Pendant tout le reste des années 70, la communauté internationale – institutions politiques, milieux académiques, ONG – se pencha à plusieurs reprises sur les différents aspects de ce droit, et, en 1979, la résolution 4(XXXV) de la Commission des droits de l'homme, du 2 mars 1979, reconnut officiellement le droit au développement comme un droit de l'homme et demanda au Secrétaire général d'étudier les conditions nécessaires pour que tous les peuples et tous les individus puissent effectivement jouir de ce droit. Divers rapports, examinés par la Commission et par l'Assemblée générale des Nations Unies, aboutirent ensuite à la rédaction d'un projet de déclaration sur le droit au développement, texte qui, officiellement adopté par l'Assemblée générale en 1986, mettait fin à la séparation entre ces deux groupes de droits. Le droit au développement, en effet, fait des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels, un groupe indivisible et interdépendant de droits de l'homme et de libertés fondamentales dont doit jouir tout être humain "sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion".

12. Bien entendu, l'adoption de la Déclaration sur le droit au développement ne reflétait pas un accord parfait, pas plus qu'elle ne mettait fin à toute controverse sur les questions relatives au droit au développement. Tout document vivant (par exemple, les constitutions), par le fait même qu'il apporte une réponse à des problèmes et des questions issus d'une évolution faite au fil des années, se prête à certaines interprétations et à certains débats. Mais la seule façon de progresser est de partir des zones d'accord et de rechercher un assentiment plus général. En 1986, date de son adoption, la Déclaration avait le soutien de la majorité des gouvernements, mais ne reposait pas sur un assentiment général. Aussi les années suivantes furent-elles marquées par un certain nombre de conférences et de négociations internationales ayant pour but d'élargir cet assentiment, et qui aboutirent à la Conférence des droits de l'homme tenue à Vienne en 1993. Un accord politique se fit alors, et la Déclaration sur le droit au développement et le Programme d'action adopté à la même occasion firent du droit au développement un droit universel et inaliénable, faisant partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine. Cet accord devait ensuite être confirmé par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, par la Déclaration de la Conférence internationale du Caire sur la population et le développement, par la Déclaration de Copenhague sur le développement social et le Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social, et par la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, organisée à Beijing.

13. Le consensus étant acquis, il n'y a plus aujourd'hui de raison pour défendre un groupe de droits plutôt qu'un autre, ni pour proposer que l'un ou l'autre de ces groupes de droits soit mis en oeuvre avant les autres ou en violation des autres. Tous ces droits doivent être réalisés ensemble, et la violation de l'un quelconque d'entre eux est aussi grave que la violation d'un autre. Aussi la communauté internationale s'est-elle attachée à partir de là à examiner la question de la mise en oeuvre générale de ces droits dans le cadre global du droit au développement. Depuis l'adoption de la Déclaration, le respect effectif du droit au développement est devenu une préoccupation majeure pour les gouvernements membres.

14. A partir de 1993, l'action s'intensifia grâce à la création d'un groupe d'experts chargé de définir les obstacles qui s'opposaient à la réalisation du droit au développement et de recommander les moyens d'y remédier. Un premier groupe d'experts, proposés par les gouvernements et nommés en 1993 pour un mandat de trois ans, se réunit à cinq reprises et produisit un rapport détaillé, mais n'exprimant pas un accord général. Un second groupe d'experts, nommés en 1996 pour une période de deux ans, proposa une stratégie mondiale qui prévoyait une action commune des Nations Unies et de leurs institutions, des Etats parties et de la société civile.

15. Les recommandations de ce groupe de travail, que l'on peut librement se procurer, devraient être étudiées en temps voulu par le Groupe de travail de composition non limitée de la Commission. L'expert indépendant, qui les a soigneusement examinées, a essayé de les prendre pour base de sa démarche vers un programme de réalisation du droit au développement. Comme cependant cette démarche est beaucoup plus circonscrite et vise essentiellement un certain nombre de mesures concrètes, l'expert indépendant pense que la plupart des mesures recommandées par le deuxième Groupe de travail pourront venir en complément du programme qu'il entend proposer dans le présent rapport. C'est le cas en particulier des recommandations intéressant les Etats (voir E/CN.4/1998/29), qui devaient être encouragés à "étudier la possibilité d'opérer (si leur système juridique le leur permet) les réformes législatives et constitutionnelles nécessaires pour assurer que le droit des traités l'emporte sur leur droit interne et que les dispositions conventionnelles soient directement applicables dans leur cadre juridique interne", ou qui devaient "prendre des mesures pour veiller à ce que les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables, y compris les agriculteurs sans terre, les populations autochtones et les chômeurs, aient accès à des moyens de production tels que la terre et le crédit, ou aient la possibilité d'exercer un travail indépendant"; ou encore qui, "dans les zones où des conflits de tous types se sont produits ou se produisent, devaient veiller à ce que la population locale puisse conserver ses droits à la propriété ainsi que tous les autres droits légalement acquis". Il en va de même pour la recommandation adressée à la société civile et aux organisations non gouvernementales, qui incite notamment les groupes représentant les secteurs de la population les plus vulnérables (pauvres, sans abri, chômeurs) ou défendant l'intérêt général (organisations de défense des consommateurs, du milieu naturel, des droits de l'homme et des femmes) à participer plus activement aux décisions d'ordre local et national. Et de même encore pour les recommandations faites à l'intention du système des Nations Unies et des organisations nationales, telle que celle demandant au Haut Commissaire aux droits de l'homme de poursuivre le dialogue avec la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et les autres institutions financières pour qu'elles incorporent les principes du droit au développement dans leurs politiques, leurs programmes et leurs projets.

16. Pour établir un programme de réalisation du droit au développement, l'expert indépendant doit d'abord définir un cadre permettant de faire passer la Déclaration du terrain des principes à celui de la réalité. L'expert indépendant partira pour cela des bases d'accord général qui se sont dégagées des réflexions des organisations internationales et des débats publics, et ne retiendra parmi les éléments de la Déclaration que ceux qui ont un lien direct avec ses propositions. Il n'entrera dans les controverses juridiques, philosophiques et politiques qui entourent la Déclaration que lorsque cela sera nécessaire pour sa tâche.

Le droit au développement est un droit de l'homme

17. On s'est beaucoup demandé si le droit au développement pouvait être considéré comme un droit de l'homme. En ce qui nous concerne, la question paraît réglée depuis qu'un consensus s'est dégagé pour affirmer dans la Déclaration et le Plan d'action de Vienne de 1993 que "le droit au développement, tel qu'il est énoncé dans la Déclaration sur le droit au développement, est un droit universel et inaliénable qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine" et que "le caractère universel de ces droits et libertés est incontestable".

18. En dernière analyse, les droits de l'homme sont les droits que les êtres humains se donnent à eux-mêmes. Ce ne sont pas des droits accordés par une autorité, ni dérivant d'un principe suprême, naturel ou divin. Ce sont des droits humains parce qu'ils sont reconnus comme tels par une communauté d'êtres humains et qu'ils découlent de la conception que se font ceux-ci de la dignité humaine, à laquelle ces droits sont censés être inhérents. Une fois acceptés après avoir recueilli un assentiment suffisamment général, ces droits deviennent impératifs, du moins pour ceux qui ont pris part au processus de leur acceptation 2/.

19. Au cours des années, plusieurs opinions se sont fait jour sur la source et la nature des droits de l'homme – par exemple, sur la question de savoir s'ils ont un caractère culturel ou universel, ou si ce sont des droits appartenant aux êtres humains en tant que personnes ou en tant que membres d'un groupe ou d'une population. Depuis la Conférence de Vienne, cependant, il nous paraît parfaitement possible de dire que ces débats n'ôtent rien au fait que l'adoption de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne par tous les Etats oblige tous les gouvernements à considérer le droit au développement comme un droit de l'homme dans toutes leurs décisions et transactions.

20. Pour le sujet qui nous occupe, le fait d'admettre que le droit au développement est un droit humain inaliénable a pour conséquence que sa réalisation exige l'intervention des ressources nationales et internationales, et que les Etats et autres éléments de la société, individus compris, sont tenus d'y participer. Les droits de l'homme sont la base fondamentale sur laquelle sont édifiés les autres droits, issus des systèmes juridiques et du système

2/ La Déclaration d'indépendance américaine (1776), qui pour la première fois sans doute proclamait avec précision les principes de base des droits de l'homme, s'exprime très clairement sur ce point en affirmant comme des vérités absolues que "tous les hommes sont créés égaux, qu'ils tiennent du Créateur certains droits inaliénables, que parmi ceux-ci figurent le droit à la vie, à la liberté et à la poursuite du bonheur, que, pour garantir ces droits, des gouvernements sont institués parmi les hommes, qui tiennent leurs justes pouvoirs du consentement des gouvernés, et que, si une forme de gouvernement devient hostile à ces fins, le peuple a le droit de la modifier ou de l'abolir..." Il était admis dès cette époque que la liste de ces droits s'élargirait en fonction des circonstances, et c'est ainsi qu'en 1791 les Etats-Unis d'Amérique adoptèrent les dix premiers amendements à la Constitution de 1789, connus sous le nom de "Bill of Rights" et contenant une liste de droits de l'homme allant au-delà du droit à la vie, à la liberté et à la poursuite du bonheur. Cette liste fut ensuite complétée par de nouveaux amendements, l'adoption de chacun d'entre eux étant précédée par un débat et des discussions intenses sur leur valeur et leurs conséquences. Mais, à la base de leur consécration en tant que droits, leur validité venait de leur acceptation par le peuple à l'issue d'un débat démocratique.

politique. L'action nationale et internationale des Etats et des autres éléments de la société civile pour réaliser ces droits à titre prioritaire ne peut donc être contestée. La Déclaration et le Programme d'action de Vienne le disent de façon catégorique : "Les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inhérents à tous les êtres humains; leur promotion et leur protection incombent au premier chef aux gouvernements" – à quoi le texte ajoute que "le renforcement de la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme est essentiel pour que les objectifs de l'Organisation des Nations Unies soient pleinement atteints".

Le caractère impératif du droit au développement

21. Un autre sujet de controverses sur le droit au développement est la question de savoir si ce droit a le caractère d'un droit impératif. Certains juristes, notamment ceux appartenant à l'école positiviste, considèrent que les droits dont on ne peut légalement exiger l'application ne peuvent être considérés comme des droits de l'homme, mais, au mieux, comme des aspirations sociales ou des déclarations d'intention. C'est là faire une confusion entre les droits de l'homme et les droits légaux. Les droits de l'homme sont antérieurs à la loi, et ce n'est pas d'elle qu'ils procèdent, mais de la notion de dignité humaine. Rien en principe ne peut empêcher un droit d'être un droit de l'homme internationalement reconnu comme tel, même s'il n'est pas expressément proclamé par la loi 3/.

22. Les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme ont donné force légale à l'obligation de respecter les droits civils et politiques ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels. Des organismes ont été mis en place pour veiller au respect de ces droits de la part des Etats, et le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques permet aux individus de demander réparation des atteintes à leurs droits en la matière. L'absence d'un organisme chargé de recevoir les plaintes correspondantes dans le cas du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'empêche cependant pas les droits reconnus dans ce Pacte d'être des droits de l'homme. D'ailleurs, plusieurs droits économiques et sociaux (par exemple, en matière de droit du travail) sont déjà protégés en droit interne et peuvent être revendiqués devant les tribunaux nationaux.

23. Alors que les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels ont été codifiés sous la forme des Pactes internationaux et ratifiés par un grand nombre de pays, la Déclaration sur le droit au développement n'a pas qualité de traité et ne peut donc être légalement invoquée. Mais cela n'atténue en rien la responsabilité nationale ou internationale des Etats, des personnes et des institutions de la communauté internationale dans la réalisation du droit au développement en tant que droit de l'homme. Peut-être faudra-t-il à cet égard envisager un mécanisme de

3/ Cette question a été examinée en détail lors des délibérations du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels ainsi que dans ses Observations générales (voir par exemple l'Observation générale No 3 de 1990, E/1991/23, annexe III). Voir aussi Julia Hausserman, "The Realization and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights", et Michael K. Addo, "Justiciability Re-examined" dans Economic, Social and Cultural Rights: Progress and Achievement, ouvrage publié sous la direction de Ralph Beddard et Dilip M. Hill, Londres, Macmillan, 1992.

surveillance des Etats et des institutions de la communauté internationale pour veiller à ce qu'ils s'acquittent de leur engagement en la matière. Ce mécanisme n'aurait pas forcément la même nature juridique que les organismes conventionnels, mais cela ne l'empêcherait pas d'agir efficacement grâce à la pression venant de l'ensemble des Etats, à la persuasion démocratique et à la volonté de la société civile.

La limitation des ressources

24. Un autre problème se pose : celui des ressources – financières, physiques et institutionnelles, tant sur le plan international que sur le plan national – qui risque de ralentir et de limiter la réalisation du droit au développement et des droits individuels reconnus dans les deux Pactes. Selon certains, les droits civils et politiques avaient de meilleures raisons d'être considérés comme des droits de l'homme parce qu'ils pouvaient être immédiatement protégés par la loi, notamment au moyen d'une législation impérative, alors que les droits économiques, sociaux et culturels devaient être protégés par une action volontariste et durable, que cela exigerait des ressources, et que, ces ressources étant toujours limitées, la réalisation de ces droits en souffrirait naturellement. Selon les tenants de cette façon de voir, les droits qui ne peuvent être pleinement réalisés et protégés dans un certain délai ne peuvent être considérés comme des droits de l'homme inaliénables. Ce point de vue se heurte cependant au fait que beaucoup de droits civils et politiques réclament en fait tout autant d'action volontariste que les droits économiques et sociaux, et donc tout autant de ressources.

25. Le fait est que l'existence des droits de l'homme ne devrait pas dépendre des moyens de les faire respecter, et que ce sont au contraire ces droits, une fois reconnus en tant que droits de l'homme, qui doivent guider le choix des moyens de les réaliser, compte tenu des possibilités objectives des Etats parties (et donc de leurs ressources) et de la communauté internationale. Il est vrai que la réalisation de ces droits exige certaines ressources, surtout si elle donne lieu à des programmes prolongés d'action volontariste. Ces ressources, qu'elles soient financières, physiques, humaines ou institutionnelles, ne sont jamais illimitées, et doivent toujours être obtenues en compétition avec d'autres utilisations.

26. Les instruments relatifs aux droits de l'homme reconnaissent de façon tout à fait explicite l'importance de la limitation des ressources. Comme il est dit à l'article 2, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : "Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives". Et de même, l'article 10 de la Déclaration sur le droit au développement : "Des mesures doivent être prises pour assurer l'exercice intégral et un renforcement progressif du droit au développement, y compris la formulation, l'adoption et la mise en oeuvre de mesures politiques, législatives et autres sur les plans national et international".

27. Les spécialistes du droit international et les organismes des droits de l'homme se sont penchés sur les conséquences de la limitation des ressources, et les Principes de Limburg, formulés à l'Université de Limburg (Maastricht, Pays-

Bas) par un groupe de distingués experts, exposent comme suit les principes à suivre en la matière : "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... 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... L'obligation de la réalisation progressive du plein exercice existe, indépendamment de l'accroissement des ressources; elle requiert l'utilisation efficace des ressources disponibles". Les Principes de Limburg définissent l'expression "ressources disponibles" comme s'appliquant "tant aux ressources à l'intérieur de l'Etat qu'à celles en provenance de la communauté internationale par la coopération internationale". Et, ajoutent les Principes : "En déterminant si des mesures appropriées ont été prises en vue de l'exercice des droits reconnus dans le Pacte, on devra porter attention à l'utilisation équitable et effective des ressources disponibles et à leur accès".

28. Dans toutes ces dispositions, l'idée de base est que tous les Etats parties doivent faire tous les efforts possibles pour s'acquitter de leurs obligations, et que les mécanismes de contrôle des organismes conventionnels auraient compétence pour examiner et décider si ces efforts ont été faits. Parmi ces efforts, figurent les décisions qui peuvent être prises immédiatement et sans grandes dépenses, telles que l'interdiction de la discrimination dans l'accès aux services et avantages sociaux, ou l'adoption de dispositions législatives et administratives pouvant être invoquées en cas de violation de ces obligations. L'application des Principes de Limburg par tous les Etats contribuerait pour beaucoup à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, qui, avec les droits civils et politiques, forment une base essentielle du droit au développement.

29. Reste encore la question des priorités, que l'on ne peut ignorer, car la réalisation de ces droits exige des ressources qui restent globalement limitées. Encore ne faut-il pas exagérer la gravité de ce problème, ni l'utiliser comme prétexte pour ne pas agir. Parmi les activités nécessaires pour réaliser ces droits, beaucoup n'exigent pas de gros moyens financiers. Peut-être même exigent-elles plus de ressources d'ordre administratif ou organisationnel, lesquelles sont en quantités relativement élastiques et relèvent plus de la volonté politique que des finances ou des infrastructures. De plus, les ressources requises ne sont pas forcément limitées au cadre national, et peuvent être complétées par des apports internationaux, que ce soit en quantité ou en qualité. Ainsi, pour beaucoup de pays, la limitation des ressources ne pose pas un problème obligatoire ou insurmontable à de véritables progrès vers la réalisation du droit au développement. Une meilleure utilisation des ressources existantes, avec plus d'efficacité et moins de gaspillage, aurait peut-être beaucoup plus d'impact sur la réalisation de ces droits que l'augmentation quantitative des mêmes ressources.

30. Par ailleurs, la limitation des ressources n'affecte pas tous les pays de la même façon. Dans les pays les plus pauvres, les limitations institutionnelles risquent même, si une solution n'y est pas apportée, d'empêcher l'utilisation efficace des ressources existantes, financières et autres. Dans plusieurs autres

pays en développement, ce seront peut-être les crédits publics qui joueront un rôle crucial, plutôt que le revenu national dans son ensemble. Dans beaucoup d'autres pays encore, les principales limitations viendront peut-être de l'infrastructure : réseau routier, communications, moyens de transport, eau, électricité, etc. Si en effet tous les droits ont la même valeur ou la même importance, comme le disent les instruments relatifs aux droits de l'homme, il n'en reste pas moins que la nature des limitations déterminera certaines priorités dans leur réalisation. De façon générale, les droits dont la réalisation demande le moins de ressources viendront donc en premier. Cela risque d'ailleurs de faire obstacle aux changements sociaux, qui sont l'objectif ultime du droit au développement. Si par exemple un pays dont le réseau routier et les moyens de transport sont insuffisants juge important d'ouvrir l'enseignement primaire à tous les enfants pauvres quels qu'ils soient, et qu'ils vivent dans des villages éloignés ou dans des zones urbaines, les enfants vivant dans les campagnes lointaines risquent de ne pas bénéficier de cette décision. De même, s'il est décidé dans un programme alimentaire financièrement coûteux d'offrir les aliments nécessaires aux familles pauvres de toutes les parties du pays, les fillettes des villages éloignés risquent de ne pas en bénéficier, sauf réformes sociales effectives.

31. L'un des avantages qu'il y a à approcher le développement sous l'angle des droits de l'homme est que cela attire l'attention sur les populations qui sont à la traîne dans la jouissance de ces droits et que cela incite à prendre des mesures volontaristes en leur faveur. La doctrine des droits de l'homme parle souvent à ce propos de favoriser les groupes sociaux les plus pauvres ou les plus vulnérables. En théorie, il y aurait là une application des principes de différence rawlesiens, selon lesquels l'action doit se faire pour le plus grand avantage possible des plus défavorisés, quelles qu'en soient les conséquences pour les autres 4/.

32. Bien que les instruments relatifs aux droits de l'homme n'en fassent pas explicitement un principe suprême, approcher la question du développement à partir des droits de l'homme amène nécessairement à protéger les plus mal lotis, les plus pauvres et les plus vulnérables. Cependant, s'il faut faire un choix entre les différents objectifs, ce choix doit se faire de façon démocratique, par la discussion, la persuasion et le choix collectif. Agir de cette façon tout en s'inspirant simultanément du principe universel de justice est capital pour prendre ce genre de décisions.

La coopération internationale

33. La plupart du temps, on vient de le voir, le gaspillage et l'inefficacité sont tels dans l'utilisation des ressources nationales qu'il est possible de faire d'importants progrès vers la réalisation de la plupart des droits de l'homme dans les limites mêmes des ressources existantes, lesquelles peuvent d'ailleurs être complétées par la coopération internationale, comme cela est expressément prévu dans la Déclaration sur le droit au développement. Il n'est donc pas impossible de demander que l'action s'étende à tous les droits inscrits dans les instruments relatifs aux droits de l'homme, au lieu de viser quelques-uns d'entre eux seulement. Par contre, lorsqu'il s'agit de concevoir un programme d'action fondé sur la coopération internationale, il peut être utile de choisir quelques domaines d'intérêt universel, pour lesquels il paraît plus

4/ John Rawls, A theory of justice, Harvard University Press, 1971.

facile de trouver des ressources internationales en quantité suffisante. Vu que le transfert des ressources des pays industriels vers les pays en développement a presque atteint un plateau au cours des récentes années et qu'il paraît peu probable que ce transfert aille plus loin, aussi souhaitable que cela puisse être, il faudrait alors s'en tenir à quelques secteurs particuliers, où l'action puisse être poursuivie efficacement dans la limite des ressources internationales.

34. Le programme que l'expert indépendant propose dans le présent document serait fondé sur la coopération internationale et aurait la forme d'un accord entre les pays donateurs de l'OCDE, les institutions financières et les pays en développement intéressés en vue de réaliser dans un délai précis trois droits fondamentaux : le droit à l'alimentation, le droit aux soins de santé primaires, et le droit à l'enseignement primaire. Si ces trois droits ont été choisis, c'est qu'ils ont des liens étroits avec le droit à la vie, le plus fondamental de tous les droits de l'homme. Manger est essentiel pour survivre; les soins de santé primaires sont un minimum indispensable pour vivre à l'abri de la maladie, du moins pendant les premières années de l'existence; et l'accès à l'enseignement primaire est nécessaire pour que le développement mental de l'enfant amène celui-ci à devenir un individu complet. Ce choix a également été influencé par le fait que plusieurs organisations internationales ont déjà eu l'occasion d'appliquer dans ces trois domaines des plans d'action qu'il serait assez facile de rassembler dans un programme mondial pour les droits de l'homme.

35. L'expert indépendant n'ignore pas que la communauté internationale pourrait donner la même importance à d'autres aspects des droits de l'homme. En fait, il est impossible d'en choisir certains de préférence aux autres, sauf par la voie de discussions et de délibérations dans les instances internationales, et en précisant les conséquences du choix et la faisabilité du programme dans le cadre des ressources possibles sur le plan national et international. Tout ce que tient à souligner l'expert indépendant, c'est que, tout au moins au début, le choix devrait être limité à quelques-uns seulement de ces droits et avoir pour but de faire de ce programme un succès, afin de pouvoir l'élargir ensuite avec un succès égal.

II. LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT EN TANT QUE DROIT AU PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT

A. La teneur du droit au développement

36. Le texte de la Déclaration sur le droit au développement offre les premiers éléments d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme. L'article premier, qui est une déclaration de principes, pose la base des autres dispositions du texte en affirmant : "Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement".

37. Il y a donc pour commencer un droit de l'homme qui est appelé le droit au développement et qui est inaliénable, ce qui signifie qu'on ne peut y renoncer pour quelque avantage que ce soit. Puis vient un "développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes

les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés". Le droit au développement est donc le droit de l'homme en vertu duquel "toute personne humaine et tous les peuples" doivent pouvoir "participer et contribuer" à ce processus de développement et en "bénéficier". Après quoi les articles suivants précisent ces principes ainsi que la nature du droit au développement.

38. Par exemple, l'article premier proclame que non seulement "toute personne humaine", mais "tous les peuples" ont le droit au développement. Le même article, au paragraphe 2, reconnaît le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'article 2, paragraphe 1, est catégorique : c'est "l'être humain" qui est le sujet central du développement tant qu'il en est "le participant actif et le bénéficiaire". Même si les "peuples" bénéficient de certains droits en tant que collectivités "d'être humains" - par exemple, la pleine souveraineté sur leurs richesses et leurs ressources naturelles - c'est l'être humain qui doit être le participant actif et le bénéficiaire de ce droit.

39. Le processus de développement, "dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés", est défini dans plusieurs articles par les objectifs des politiques ou mesures de développement nécessaires pour réaliser le droit au développement. Selon l'article 2, paragraphe 3, par exemple, ce processus de développement consisterait en "l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, fondée sur leur participation active, libre et utile au développement et à la répartition équitable des avantages qui en résultent". Et l'article 8 ajoute avec plus de précision encore que la réalisation du droit au développement assurerait "l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu", que les femmes devraient avoir "une participation active... au processus de développement", et qu'il importe de procéder à "des réformes économiques et sociales appropriées en vue d'éliminer toutes les injustices sociales".

40. La réalisation de ce processus de développement, dont tout être humain doit pouvoir profiter en vertu de son droit au développement, entraîne des responsabilités pour toutes les parties intéressées : les "êtres humains", les Etats agissant sur le plan national, et les Etats agissant sur le plan international. L'article 2, paragraphe 2, dit à ce propos que "tous les êtres humains ont la responsabilité du développement individuellement et collectivement" et doivent donc prendre les décisions nécessaires, compte tenu "des exigences du plein respect de leurs droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales et eu égard à leurs devoirs envers la communauté". Ainsi, les individus doivent agir à la fois de façon individuelle et en tant que membres de leur collectivité ou communauté, et tout en respectant envers celle-ci les devoirs nécessaires pour favoriser le processus de développement

41. Aux termes de l'article 3, les Etats ont "la responsabilité première de la création des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement". Cette responsabilité complète celle des individus, dont il vient d'être question, et elle ne concerne que la création des conditions favorables à la réalisation du droit au développement, et non pas la réalisation même de ce droit. La réalisation ne peut être que le fait des individus. Les décisions des Etats qu'exige la création de ces conditions sont ensuite précisées dans différents articles, qu'il s'agisse de décisions nationales ou internationales. Sur le plan national, l'article 2, paragraphe 3,

affirme que "les Etats ont le droit et le devoir de formuler des politiques de développement nationales appropriées", et l'article 8, que "les Etats doivent prendre ... toutes les mesures nécessaires pour la réalisation du droit au développement" et "encourager dans tous les domaines la participation populaire". De même, les Etats sont tenus par l'article 6, paragraphe 3, de "prendre des mesures pour éliminer les obstacles au développement résultant du non-respect des droits civils et politiques, ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels", la mise en application, la promotion et la protection de ces droits étant essentielles pour la réalisation du droit au développement, puisque "tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales sont indivisibles et interdépendants" (article 6, paragraphe 2). Les Etats doivent en outre "prendre des mesures décisives pour éliminer les violations massives et flagrantes des droits fondamentaux des peuples et des êtres humains qui se ressentent de situations telles que celles qui résultent de l'apartheid ... , de la discrimination raciale, du colonialisme, de la domination étrangère ..." (article 5).

42. Sur le plan international, la Déclaration affirme sans ambages l'importance cruciale de la coopération. D'après l'article 3, paragraphe 3 : "Les Etats ont le devoir de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement ..., [et] s'acquitter de leurs devoirs de façon à promouvoir un nouvel ordre économique international fondé sur l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun ...". Cela est dit sous une autre forme à l'article 6, où l'on peut lire que "tous les Etats doivent coopérer afin de promouvoir, d'encourager et de renforcer le respect universel et effectif de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales" - dont, comme on l'a vu, l'article premier de la Déclaration fait des éléments essentiels du droit au développement. Plus particulièrement, l'article 7 parle de la promotion de la paix, de la sécurité internationale et du désarmement général par les Etats, qui doivent veiller en outre à ce que les ressources ainsi libérées soient employées pour le développement global, et notamment pour celui des pays en développement.

43. Mieux encore, l'article 4 affirme catégoriquement que les Etats ont le devoir de prendre, séparément et conjointement, les mesures voulues pour formuler des politiques internationales de développement facilitant la pleine réalisation du droit au développement. Selon cet article, une action soutenue est indispensable pour assurer un développement rapide des pays en développement, à quoi ce même article ajoute : "En complément des efforts que les pays en développement accomplissent, une assistance internationale efficace est essentielle pour donner à ces pays les moyens de soutenir un développement global". Pour apprécier dans toute sa valeur l'importance que la Déclaration donne à la coopération internationale, il convient de lire cet article 4 à la lumière de la première phrase du Préambule, selon laquelle il importe d'avoir à l'esprit "les buts et principes de la Charte des Nations Unies relatifs à la réalisation de la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire et en développant et encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Ces termes font allusion à l'article premier de la Charte, et l'on pourrait d'ailleurs confirmer encore cette importance de la coopération internationale en se reportant aux articles 55 et 56 de la Charte, par lesquels les Etats membres s'engagent à prendre des décisions individuelles et collectives pour favoriser : "a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social; b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines

économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes ... et dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation; c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion" - et "s'engagent" aussi pour atteindre ces buts, "à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation". Vu l'autorité spéciale de la Charte, fondement du système international actuel, ces obligations constituent un engagement de tous les Etats membres des Nations Unies à l'égard de la coopération internationale.

44. La Déclaration et le Programme d'action de Vienne, confirmant cet engagement solennel de tous les Etats à s'acquitter de leurs obligations conformément à la Charte des Nations Unies (paragraphe 1), proclament de leur côté que les Etats devraient coopérer pour assurer le développement et éliminer les obstacles qui s'y opposent, que la communauté internationale devrait promouvoir une coopération internationale efficace pour éliminer ces obstacles et réaliser le droit au développement (I, par. 10), que le progrès vers la réalisation du droit au développement exige des politiques de développement efficaces au niveau national (ibid.), et que la communauté internationale devrait consentir tous les efforts possibles pour alléger certains problèmes, tels que la dette extérieure des pays en développement, afin de compléter les efforts des gouvernements de ces pays.

45. Compte tenu de ce qui précède et de l'analyse du texte de la Déclaration, on peut résumer les éléments essentiels du droit au développement en disant qu'il s'agit du droit à un processus de développement permettant de réaliser tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales (article premier), et que ce droit doit s'exercer de façon à ce que :

a) les intéressés participent effectivement, pleinement et utilement à toutes les étapes de la prise de décision (articles 1, 2(3) et 8);

b) les individus aient des chances égales dans l'accès aux ressources (article 8);

c) les individus aient droit à une répartition équitable du revenu et des avantages du développement (articles 2 et 8);

d) les Etats s'acquittent de leurs responsabilités de façon à ce que le processus de développement se matérialise par des politiques nationales et internationales appropriées (articles 3 et 4);

e) la coopération entre les Etats (et les institutions internationales) facilite la réalisation du droit au développement; et enfin et surtout,

f) à ce que toutes les activités entreprises soient accompagnées du plein respect des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels (Préambule, articles 6 et 9).

46. L'importance de ce dernier élément vient de ce que le droit au développement est un droit humain et qu'en tant que tel il est interdépendant et indivisible des autres droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, puisque l'atteinte à l'un quelconque de ces droits serait aussi une atteinte au droit au développement lui-même. Tout programme de réalisation du droit au développement doit donc être conçu de façon à garantir la protection de

l'ensemble de ces droits. Le programme que l'expert indépendant propose dans le présent document a ainsi pour base les idées de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne ainsi que les mesures de coopération internationale venant en complément des efforts des gouvernements nationaux pour faire progresser le développement d'une façon compatible avec le droit au développement, telles qu'exposées ci-dessus et plus en détail dans la Déclaration sur le droit au développement.

B. Le processus de développement

47. La nature du processus de développement auquel ont droit tous les êtres humains et tous les peuples en vertu du droit au développement est définie dans la Déclaration comme devant permettre que tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés. L'idée de base, ancrée sur le principe de justice, est que la majorité de la population mondiale, qui vit actuellement dans la pauvreté et le dénuement, doit bénéficier de l'amélioration de son niveau de vie et de moyens accrus pour améliorer sa situation. Il s'ensuit aussi que c'est le bien-être de la population tout entière qui doit être amélioré, l'idée de bien-être devant s'entendre ici comme allant bien au-delà des notions conventionnelles de croissance économique et s'appliquer également à l'extension des possibilités et des aptitudes à tirer parti de celles-ci.

48. A première vue, cette façon de voir est contraire à la conception habituelle du développement économique, où longtemps on ne s'est intéressé qu'à la croissance de la production et des services. Les pays industriels, en effet, qui ont derrière eux plusieurs siècles de croissance économique, se sont développés grâce à une accumulation de capital et ne brillaient pas, du moins au début de l'industrialisation, par l'équité et la justice. Et de même, après la deuxième guerre mondiale, c'est d'abord avec l'aide des transferts de ressources prévus dans le Plan Marshall que ces pays ont réussi à reconstruire leur appareil de production, puis par l'expansion des accords commerciaux et financiers conclus entre eux. Les pays en développement, très en retard dans leurs moyens matériels et physiques, étaient donc censés suivre la même voie, et rechercher l'accumulation des moyens financiers et des capacités de production grâce à la croissance de leur PNB et à leur expansion commerciale et financière.

49. La communauté internationale – qui n'ignorait évidemment pas que les pays en développement, considérés en tant que groupe, étaient handicapés par leur situation initiale de sous-développement en matière de capacités de production, de compétences individuelles, de technique et d'accumulation de capital – leur apportait une assistance substantielle sous diverses formes : transferts de ressources bilatéraux ou multilatéraux, contributions du FMI à l'équilibre de leur balance des paiements au financement de leurs investissements par la Banque mondiale. Mais les politiques de développement n'en restaient pas moins dominées par l'idée de favoriser la croissance du PNB, de développer la production industrielle et d'améliorer l'acquisition des techniques. Les idées d'équité, de justice, de participation et de liberté ne jouaient qu'un rôle périphérique, et n'étaient évoquées qu'accessoirement dans la préparation des politiques nationales et internationales de développement. Or, ce sont précisément ces idées qui constituent la valeur ajoutée par le concept de droit au développement.

50. Il est vrai qu'il y a toujours eu, depuis Adam Smith et jusqu'aux économistes classiques de l'époque récente, des chercheurs qui considéraient que

l'idée de développement allait beaucoup plus loin que la croissance de la production et des richesses matérielles, et qu'elle englobait aussi la protection sociale et l'équité, ou tout au moins l'amélioration du sort des plus pauvres ou la possibilité de donner un plus grand nombre de choix aux individus. Mais la plupart d'entre eux se laissaient persuader d'accepter la croissance du PNB comme base de leurs stratégies de développement, au lieu de les réorienter en fonction des idées d'équité et de justice.

51. Un bon exemple de ce qui précède nous est fourni par W.A. Lewis, Prix Nobel d'économie, qui, dans son ouvrage consacré à la théorie de la croissance économique, reconnaissait bien que le but du développement est d'élargir les choix offerts aux individus, mais choisissait néanmoins d'axer son analyse sur la croissance de la production par habitant, au motif que cela "donne à l'homme un contrôle accru sur son milieu et augmente donc sa liberté" 5/. Ainsi considérée, la croissance du PNB devenait à la fois le but et l'outil du développement.

52. Parmi les économistes et les responsables des politiques économiques, nombreux également étaient ceux qu'influençaient la thèse de Kuznets selon laquelle l'interaction de la croissance et de l'égalité du revenu était négative, de telle façon que les politiques qui se donnaient pour but l'égalité risquaient en fait d'entraîner une réduction de la croissance. Cependant, même les spécialistes qui n'adhéraient pas à cette thèse – que n'a pas corroborée l'analyse empirique des résultats des pays en développement – n'étaient pas toujours d'avis de réorienter l'ensemble du processus de développement en l'axant sur des considérations d'équité : il s'agissait plutôt, selon eux, de politiques de croissance du PNB auxquelles on ajoutait ensuite certaines mesures de redistribution pour améliorer le sort des plus pauvres et des plus démunis. Un bon exemple de cette façon de voir est la fameuse "approche des besoins minimum", par laquelle les institutions internationales essayaient d'aider les pays en développement à offrir aux pauvres de quoi satisfaire leurs besoins essentiels.

53. Le droit au développement – ou le droit au processus de développement – permettant de réaliser les droits de l'homme et les libertés fondamentales peut être proposé selon une approche qualitativement différente, où les considérations d'équité et de justice sont les facteurs primaires du développement et en définissent la structure tout entière. Si par exemple le but est de faire reculer la pauvreté, de donner aux pauvres de nouveaux moyens d'agir ou d'améliorer le sort des régions les plus démunies, on ajustera la structure de production de façon à obtenir ces résultats par la politique de développement adoptée. Cette politique aura alors pour but d'atteindre ces objectifs avec des conséquences minimum pour les autres objectifs, tels que la croissance générale de la production. Si cependant la nécessité apparaît d'un compromis ramenant la croissance à un taux inférieur au maximum possible pour répondre aux considérations d'équité, ce compromis devra être accepté. Pour que le processus de développement soit un effort global, il faut en effet que les décisions soient prises avec la pleine participation des bénéficiaires, étant entendu que les retards que cela peut entraîner doivent être limités autant que possible. Si l'on décide par exemple qu'un groupe de population démunie doit atteindre un minimum de bien-être, il n'est pas certain que la meilleure

5/ W.A. Lewis, The Theory of Economic Growth, Londres, Allen et Unwin, 1955, pp. 9-10 et 420-421.

politique à adopter soit un simple transfert de revenus sous forme d'aumônes ou de subventions : peut-être vaudra-t-il mieux offrir aux individus qui composent ce groupe des possibilités d'emploi ou de travail indépendant, et créer pour cela des activités que ne justifie pas le simple jeu du marché.

54. L'idée d'un développement fondé sur les droits humains nous oblige à réexaminer les buts et les moyens du développement. Or, si l'objectif du développement est l'amélioration du bien-être des êtres humains, une croissance économique uniquement caractérisée par l'accumulation des richesses et la croissance du PNB ne suffira pas. Cela pourra être, si le "bien-être" équivaut à la réalisation des droits de l'homme, l'un des objectifs à poursuivre, ou un moyen d'atteindre d'autres objectifs. Mais une population d'esclaves prospères n'ayant ni droits civils ni politiques ne peut être considérée comme jouissant du "bien-être". L'enseignement, l'éducation générale, la formation individuelle peuvent rendre un individu plus productif, créer plus de revenus pour satisfaire plus de besoins, et devenir ainsi un moyen d'atteindre l'objectif de la croissance économique. Mais l'éducation est aussi un moyen de mieux lire, de mieux communiquer, de mieux s'exprimer et de mener une vie enrichissante.

55. Pour tenir compte de ces nuances et parvenir à une définition beaucoup plus utile des variables à envisager dans les politiques de développement, Amartya Sen, Prix Nobel d'économie en 1998, s'est attaché à aborder le problème presque entièrement du point de vue du droit au développement. D'après lui, le développement doit être considéré comme un processus d'expansion des libertés fondamentales de l'individu 6/. La croissance du PNB, l'industrialisation, le progrès technique sont d'une grande importance en tant que moyens de faire progresser ces libertés. Mais celles-ci dépendent aussi d'autres facteurs, tels que l'organisation sociale et économique, l'éducation, les soins médicaux, la protection sociale, les droits civils et politiques, ou encore la possibilité de participer au débat public et aux efforts de développement. Les libertés fondamentales sont des éléments constitutifs du développement, mais ce sont aussi des outils de développement. La liberté d'action d'individus jouissant de leurs droits civils et politiques et leur participation au développement sont des conditions indispensables de ce processus. Ainsi, la conception du développement en tant que liberté donne toute sa place aux droits de l'homme dans le droit au développement.

56. Etroitement associé à ce qui précède est le concept de capabilité, auquel Sen et plusieurs autres économistes donnent une grande importance, à la fois sur le plan théorique et pratique 7/. On appelle "capabilité" la liberté d'exercer des fonctions profitables, les "fonctions" étant définies à leur tour comme les choses que l'on aime faire ou être, comme par exemple le fait d'être en bonne santé, d'être cultivé, de pouvoir prendre part à la vie de la communauté, d'être libre de parler, de s'unir à d'autres, etc. Pris dans ce sens, le développement devient l'expansion des capabilités dont ont besoin les individus pour mener le type d'existence qu'ils souhaitent. Ces capabilités peuvent être développées par le biais de politiques nationales ou internationales, et les possibilités de participation peuvent de leur côté influencer la formulation de ces politiques.

6/ Voir Amartya Sen, Development as Freedom, the First Presidential Lecture, Banque mondiale, 1997.

7/ Voir A.K. Sen, Commodities and Capabilities, North Holland, 1995; Resources, Values and Development, Harvard University Press, 1984.

Il serait donc utile, pour définir les politiques de réalisation du droit au développement, de prendre pour axe principal les capacités et leur amélioration dans des domaines déterminés.

III. POUR UN PROGRAMME DE RÉALISATION DU DROIT AU DÉVELOPPEMENT

57. Les paragraphes ci-après proposent une approche de la réalisation du droit au développement qui pourrait faire l'objet de débats utiles dans les rencontres internationales, dans les milieux universitaires, parmi les experts, au sein des institutions internationales et des organisations non gouvernementales, et non pas de façon individuelle, mais sous la forme de réunions, séminaires et conférences. Le but ainsi poursuivi par l'expert indépendant est de donner naissance à un effort international de réévaluation des moyens de réaliser le droit au développement.

58. C'est principalement par l'action collective que le droit au développement peut être réalisé. Sans doute ce droit englobe-t-il les droits individuels, qui, d'après le philosophe canadien Charles Taylor, concernent essentiellement "l'aptitude de l'individu à déterminer la façon dont la société se comporte envers lui" : le droit à la vie, par exemple, ou le droit à la liberté de parole, d'association, d'opinion et de religion. Mais le droit au développement s'étend aussi à des droits qui ne peuvent se réaliser que grâce à une action positive de l'Etat, ou à l'action de groupes sociaux complétant l'action de l'Etat. C'est le cas par exemple des "droits solidaires" dont parle Karel Vasak, ou de ce que Charles Taylor appelle les "objectifs sociaux fondamentaux" ^{8/}. Or, si les éléments constitutifs des droits individuels peuvent être mis en place de la façon habituelle, par l'action des Etats parties s'acquittant de leurs obligations envers l'individu, les éléments constitutifs des droits solidaires, qui portent sur les aspects économiques, sociaux et culturels du droit au développement, ne peuvent être réunis que par certaines formes d'activité sociale : action volontariste de l'Etat et des groupes militants, mais complétée par l'action internationale des autres Etats et des institutions intergouvernementales, surtout à une période de globalisation, où l'action sur le plan national dépend plus ou moins de facteurs internationaux.

59. En une telle période, en effet, la politique économique d'un pays ne peut être conçue isolément des interactions internationales, de sorte que, même pour un seul pays, s'offrent plusieurs options pouvant affecter de façon différente des groupes de population différents. Faire du droit au développement un droit de l'homme reconnu par tous les gouvernements oblige donc ceux-ci à respecter un code de comportement qui ne les empêche pas seulement de porter atteinte aux conditions nécessaires pour faire respecter ce droit, mais qui aide activement à imposer ce respect. Le droit au développement, étant un droit de l'homme, appartient en effet à tout individu en sa qualité d'être humain, quels que soient sa nationalité et le pays ou le continent auquel il appartient, et les obligations de chaque Etat dépassent ses frontières et s'étendent à l'aide qu'il peut apporter aux populations des autres pays par une action volontariste. Sans doute les obligations de l'Etat envers ses propres habitants ont-elles la

^{8/} Charles Taylor, "Human Rights, The Legal Culture", dans Philosophical Foundation of Human Rights, UNESCO, 1986; Karel Vasak, Third Generation of Human Rights - The Rights of Solidarity, Institut international des droits de l'homme, 1975.

priorité, puisque le mode de vie de ces derniers dépend fondamentalement de l'action nationale; mais aucun Etat ne peut faire fi des conséquences de son action sur les habitants des autres pays. Tout Etat ayant reconnu la validité du droit au développement est donc obligé de faire en sorte que ses politiques et son action ne nuisent pas à l'exercice de ce droit dans les autres pays, et d'exercer une action positive pour aider les habitants de ces pays à réaliser eux aussi ce droit. Peut-être ces obligations ne seront-elles pas sanctionnées par le droit international jusqu'à ce que les droits inhérents au droit au développement soient codifiés dans un pacte. Mais l'acceptation volontaire de la Déclaration sous-entend l'acceptation des obligations morales qui sont à la base de tout ordre légal.

60. S'il reste beaucoup à faire pour concrétiser le droit au développement, ce n'est pas parce que celui-ci n'a pas encore fait l'objet d'un traité ou d'un pacte. Les droits civils et politiques, même après avoir été formulés et acceptés par de nombreux gouvernements, ont longtemps attendu avant d'être codifiés dans le droit national et international et de devenir des droits impératifs. Aujourd'hui encore, leur respect n'est pas toujours universel ni total. De la même façon, il faudra qu'un certain temps s'écoule avant que le droit au développement soit universellement et totalement honoré. Mais le processus a commencé. Il reste à le faire progresser en trouvant des solutions aux conflits entre les groupes d'intérêt nationaux et internationaux par la voie de l'action collective, de la coopération mutuelle et de la coalition. Tant que l'on n'aura pas mis au point les moyens de résoudre ces conflits de façon à donner aux différents groupes d'intérêt une raison d'honorer ces droits, ni leur acceptation officielle ni leur inscription dans un instrument légal ne suffiront à garantir la mise en oeuvre effective de la Déclaration.

La coopération internationale au service de la réalisation du droit au développement

61. On l'a vu plus haut, la nécessité de la coopération internationale, ou l'obligation des Etats de coopérer pour réaliser ce droit, sont chose admise. L'un des instruments de la coopération économique internationale est l'Aide publique au développement (APD), ou aide étrangère, mais ce n'est là que l'une des formes possibles de la coopération entre les membres de la communauté internationale. L'accès aux marchés par la libéralisation des échanges, les mesures en faveur de l'augmentation des investissements internationaux et du transfert de techniques, l'assistance bilatérale ou multilatérale aux ajustements structurels, aux réformes économiques et à l'effacement des dettes, l'aide apportée aux pays en cas de crise financière ou d'autres situations d'urgence, sont autant d'outils dont les membres de la communauté internationale se sont déjà servis pour coopérer utilement.

62. Il importerait cependant que les différents droits réunis dans le droit au développement soient pleinement protégés dans toutes ces formes de coopération. Comme le dit dans son rapport le Groupe intergouvernemental d'experts sur le droit au développement dont nous avons parlé plus haut : "Le Haut Commissaire aux droits de l'homme devrait poursuivre le dialogue avec la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et d'autres institutions financières pour les inciter à incorporer les principes du droit au développement dans leurs politiques, leurs programmes et leurs projets" (E/CN.4/1998/29, par. 40). Et le Groupe de travail recommandait en particulier que "le Haut Commissaire incite que les institutions financières internationales à donner, dans le cadre de leurs activités et de leurs programmes, la plus haute priorité à une approche

pragmatique du droit au développement sous ses aspects multi-dimensionnels". L'expert indépendant approuve sans réserve cette recommandation, et aimerait ajouter à cette liste des institutions le Comité d'aide au développement de l'OCDE, représentant les donateurs bilatéraux, et recommander la création d'un système de consultation entre le Haut Commissaire aux droits de l'homme et ces diverses institutions.

63. L'assistance ou l'aide étrangère au développement resterait néanmoins le principal instrument de la coopération internationale, car cette aide peut être utilisée sur décision des autorités dans la poursuite de leurs politiques. Il serait donc désirable que le volume de cette aide augmente. Il serait utile aussi de garder présent à l'esprit l'engagement pris par les pays – engagement volontaire, mais non moins contraignant moralement – de consacrer 0,7 % de leur PNB à l'aide étrangère, et d'exhorter les pays qui n'ont pas encore respecté cet engagement de le faire dorénavant. Au cours des dernières années, le volume de l'aide étrangère a stagné, et même diminué chez certains des principaux pays donateurs. Par contre, on a assisté à une augmentation phénoménale des transferts de capitaux privés provenant de ces pays et circulant aux conditions du marché. Il serait utile de savoir si l'aide qui est disponible en quantité limitée pourrait servir à réorienter ces transferts de capitaux privés vers les pays qu'ils ignorent, et où ils auraient un impact maximum sur la réalisation du droit au développement 9/.

64. Cependant, le volume des transferts de capitaux est moins important que l'utilisation qui en est faite; et les pays donateurs sont parfaitement en droit de s'inquiéter de l'utilité réelle des ressources qu'ils apportent aux pays en développement pour les aider à atteindre leurs objectifs. Sans doute des conditions imposées sans le consentement volontaire des bénéficiaires iraient-elles contre l'esprit d'un développement fondé sur les droits de l'homme. Par contre, si ces conditions font partie d'un accord et sont conçues comme un

9/ L'opinion dominante est qu'il serait contre-productif de plaider pour une augmentation de l'aide étrangère, au motif que les pays de l'OCDE se sont "lassés" au cours des années. L'expert indépendant ne trouve guère de preuves de cette lassitude (voir les tableaux 1 et 2 et la figure qui les accompagne). L'aide publique au développement n'a jamais atteint 0,7 % du PNB des pays de l'OCDE, et elle est restée autour 0,32/0,33 % pendant plus de 15 ans, jusqu'à 1992 environ. Même aux Etats-Unis, où la part de l'APD dans le PNB a toujours été inférieure à celle des autres pays, cette part est restée relativement stable jusqu'en 1992, date après laquelle elle a diminué assez régulièrement. Comme cependant la part des Etats-Unis était importante en chiffres absolus, elle excédait la part totale des pays de l'OCDE, même si la part de plusieurs de ces pays était beaucoup plus importante en pourcentage pendant la même période. A partir de 1993, ces parts ont diminué dans tous les principaux pays donateurs, mais pour des raisons qui tiennent sans doute à leur économie intérieure plus qu'à leur "lassitude". Même en 1995-96, la valeur nette de l'APD en termes réels et aux prix de 1995 était nettement supérieure aux chiffres de 1985-86 dans la plupart des principaux pays donateurs, comme le Japon, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, et même au Royaume-Uni. Exprimée en dollars de 1995 et par habitant, la tendance était la même. Le déclin de l'APD en chiffres absolus et par habitant n'était évident qu'aux Etats-Unis d'Amérique, mais cela ne voulait pas dire que ce pays avait perdu son intérêt pour la coopération avec les pays en développement par le biais de transferts de capitaux. Le montant en dollars de l'assistance provenant des Etats-Unis reste très important et ne le cède qu'aux chiffres pour le Japon; et l'importance de l'appui que les Etats-Unis ont mobilisé pour les pays en crise, que ce soit en Amérique latine ou en Extrême-Orient, est une indication de leur volonté de coopérer lorsqu'ils sont convaincus de l'utilité de cette coopération.

"contrat" fondé sur une volonté mutuelle de remplir les conditions nécessaires à la mise en oeuvre des programmes, elles peuvent devenir un instrument efficace de réalisation du droit au développement.

Le contrat de développement

65. L'idée d'un "contrat", avancée pour la première fois par T. Stoltenberg, Ministre norvégien des affaires étrangères, à la fin des années 80, puis étudiée en détail par des spécialistes du développement et dans les "Rapports mondiaux sur le développement humain", répondait à l'origine à la nécessité de soutenir les programmes que les pays en développement étaient censés appliquer conformément à une série de politiques, les donateurs s'engageant de leur côté à apporter l'aide nécessaire sous la forme de financements, d'accès aux marchés ou de toute autre politique répondant aux efforts des pays bénéficiaires 10/.

66. Cette idée de contrat de développement pourrait également aider à concevoir des programmes de mise en oeuvre du droit au développement. Sans pour autant toucher aux dispositions existantes ni aux ressources affectées aux programmes en cours d'exécution, la communauté internationale pourrait décider d'adopter quelques programmes internationaux spécialement destinés à la réalisation du droit au développement sous la forme de contrats entre pays développés et pays en développement acceptant de suivre les politiques et les méthodes définies en commun et de fournir l'aide, financière ou autre, jugée nécessaire.

Une démarche progressive

67. Le processus de développement destiné à concrétiser le droit au développement doit avancer pas à pas, en harmonie avec la croissance des économies nationales et internationales, mais aussi avec la force des mouvements pour les droits de l'homme. Nous l'avons déjà dit, le concept de développement en tant que liberté va beaucoup plus loin qu'un revenu adéquat ou que certaines normes en matière de consommation. Il s'agit d'un "vecteur" composé d'un grand nombre d'éléments – revenu, emploi, santé, possibilités éducatives et autres, etc. – qui correspondent à toutes les formes de liberté. Les progrès accomplis dans un des éléments de ce vecteur (revenu par habitant ou emploi, par exemple)

10/ T. Stoltenberg, "Vers une stratégie mondiale du développement", publié dans Un monde ou plusieurs ?, ouvrage publié sous la direction de Louis Emmerij, OCDE, Paris, 1989. Dans cet article, Stoltenberg décrivait les contrats de développement comme des engagements à long terme et à multi-projets, acceptés par les pays industrialisés pour aider les pays du tiers monde à concrétiser leurs plans de développement à long terme. L'idée fut ensuite reprise par d'autres spécialistes membres du Comité du développement de l'OCDE, où il fut proposé de créer une Commission du développement chargée de poursuivre le dialogue entre pays en développement et pays industrialisés. Notre conception du contrat de développement est moins ambitieuse, et plus proche d'un accord conclu entre un pays en développement envisageant des programmes d'ajustements et de réformes, d'une part, et, d'autre part, un groupe de pays industrialisés qui garantiraient l'apport de l'assistance nécessaire pour mettre en oeuvre ces programmes. La logique de l'obligation réciproque est exposée dans le rapport du Groupe des 24 du FMI intitulé "The Functioning and Improvement of the International Monetary System", IMF Survey, septembre 1985, et explorée plus en détail par Arjun Sengupta dans "Multilateral Compacts Supporting Economic Reforms", huitième partie du volume intitulé Défis du Sud: Rapport de la Commission Sud (1990), et dans le Rapport sur le développement humain publié en 1992 par le PNUD.

n'entraînent pas automatiquement un progrès correspondant dans les autres éléments (santé, alimentation, durée de vie, éducation, etc.). Mais l'amélioration du revenu par habitant ou de l'emploi facilitera le progrès dans les autres éléments du vecteur si les politiques voulues sont adoptées. Et cela est tout aussi vrai s'agissant des autres éléments : l'amélioration dans le domaine de l'éducation ou de la santé accroîtra la productivité et facilitera l'augmentation du revenu par habitant ou de l'emploi, toujours sous réserve de l'adoption des politiques complémentaires.

68. Ainsi, tout programme qui fait faire des progrès dans l'un des éléments du vecteur de développement sans nuire aux autres éléments améliorerait le niveau de développement. Essentiellement, cela signifie l'interdiction de violer les autres droits, tels que les droits civils et politiques, et l'obligation de respecter les principes de transparence, de responsabilité, d'équité et de participation, ce qui est, comme on l'a déjà vu, le moyen d'exercer le droit au développement. Il serait alors possible de construire sur le plan national et international un mouvement ayant pour but de réaliser le droit au développement en tant que droit de l'homme.

Un contrat international pour la mise en oeuvre du droit à l'alimentation, aux soins de santé primaires et à l'enseignement primaire

69. Commençons par exemple par le cas de certains droits bien définis, tels que le droit à l'alimentation, le droit aux soins de santé primaires et le droit à l'enseignement primaire, choisis comme les indicateurs minimum à respecter pour réaliser le droit au développement. Peut-être un accord international – soit sous la forme d'un nouveau pacte, soit dans le cadre des pactes ou protocoles en vigueur – fera-t-il de ces trois droits des droits "non dérogeables" parmi tous les autres droits 11/. Mais, pour l'essentiel, ces trois droits sont des compléments du droit non dérogeable à la vie, qui est la base même de tous les droits et dont la violation appelle des sanctions et des condamnations, non seulement dans le pays où se produit cette violation, mais aussi de la part de tous les autres Etats et de la communauté internationale. Tous les signataires du contrat devront donc accepter, non seulement l'obligation de réaliser ces droits pour leurs propres habitants, mais aussi l'obligation d'offrir l'assistance nécessaire et de mettre en place les conditions requises pour la réalisation des mêmes droits dans les autres pays.

70. Ces droits auraient la priorité dans l'utilisation des ressources financières et administratives des Etats. Tout individu pourrait en réclamer la réalisation comme étant une obligation des Etats. Et la communauté internationale et les gouvernements des pays développés devraient se réunir pour trouver les moyens d'aider les gouvernements des pays en développement à mettre en application les droits ainsi définis par la communauté internationale, exactement comme dans le cas des droits civils et politiques. Une fois acceptées, ces obligations, bien que volontaires et consensuelles, seraient impératives.

11/ L'existence de droits auxquels il n'est pas possible de déroger est consacrée dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), dont l'article 4, tout en permettant aux Etats de déroger en cas d'urgence aux obligations prévues dans le Pacte, n'étend pas cette autorisation aux droits tels que le droit à la vie, le droit d'être protégé contre la torture ou le droit à la liberté de pensée.

71. Ces trois droits – le droit à l'alimentation, le droit à l'enseignement primaire et le droit aux soins de santé primaires – sont inscrits dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

L'article 11, paragraphe 1, affirme le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, y compris une alimentation suffisante, et le paragraphe 2 du même article fait obligation aux Etats d'adopter, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires pour améliorer la production, la conservation et la distribution des denrées alimentaires, en reconnaissant "le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim". L'article 13 reconnaît "le droit de toute personne à l'éducation" et dispose que, pour assurer le plein exercice de ce droit, "l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous". L'article 14 exige que tout Etat partie qui n'a pas pu garantir "le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire s'engage à établir et à adopter dans un délai de deux ans" un plan détaillé pour réaliser progressivement ce droit dans une période raisonnable. Le droit aux soins de santé primaires est implicitement présent dans la disposition de l'article 12, paragraphe 1, relatif au "droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et morale". Pour réaliser ce droit, d'après le paragraphe 2 du même article, les Etats parties doivent assurer notamment "la diminution de la mortalité et de la mortalité infantile..., la prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques" et la création des services médicaux nécessaires. Les soins de santé primaires ne sont d'ailleurs qu'une partie des droits reconnus dans ces dispositions, et la stratégie conçue à ce propos par l'OMS les définit comme se composant des soins pour la mère et l'enfant, de la planification familiale, de l'immunisation, du traitement des maladies communes, des médicaments essentiels, de l'accès à l'eau potable et de la présence d'installations sanitaires – à quoi l'on peut ajouter la possibilité d'avoir recours en moins d'une heure à un personnel qualifié et disposant régulièrement de 20 médicaments essentiels.

72. L'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels pose le principe général à suivre par les Etats parties pour la réalisation de ces droits, les Etats devant agir notamment par des moyens tels que l'adoption de mesures législatives, l'exploitation maximum de leurs ressources et l'assistance et la coopération internationales. Surtout, ces droits, étant des éléments des droits de l'homme en général, doivent être réalisés conformément à l'approche imposée pour l'ensemble de ces droits, avec un strict respect des droits civils et politiques, avec la participation effective de tous les intéressés, et avec égalité dans l'accès aux avantages du développement et dans la répartition de ces avantages.

73. Il faudrait donc prévoir des accords entre, d'une part, les gouvernements des pays en développement qui acceptent les conditions du contrat de développement et, de l'autre, la communauté internationale telle que représentée par les donateurs et les institutions financières internationales. Ces accords prévoiraient les politiques nécessaires, un calendrier de financement et d'activités, ainsi que l'apport et la répartition des moyens voulus sur le plan national et international, toujours en respectant méticuleusement l'approche générale à l'égard des droits de l'homme. Il devrait y avoir transparence et responsabilité du côté des décideurs locaux, avec la participation complète et effective de tous les bénéficiaires. Il faudra aussi qu'il y ait égalité dans l'accès aux ressources et dans la répartition des avantages du développement, toujours dans le plus grand respect des droits de l'homme. Il faudra enfin évaluer le coût de ces programmes et la partie de ce coût que peut assumer l'Etat intéressé au premier chef. Ces évaluations ne porteront d'ailleurs pas

seulement sur les possibilités de mobilisation des ressources nationales, mais aussi sur les possibilités financières provenant de la coopération internationale, sur les possibilités d'assistance technique, sur les moyens d'accès aux marchés et autres facilités.

74. La négociation même de ces accords devra se faire de façon pleinement satisfaisante et démocratique. Les gouvernements intéressés devront pouvoir négocier dans des conditions d'égalité avec les représentants des donateurs et de la Banque mondiale, qui ont l'expérience de ce type de projets dans les pays en développement, avec le FMI, qui aura à apprécier les possibilités de mobilisation des ressources financières, et avec les institutions spécialisées comme la FAO, l'OMS et l'UNICEF, qui ont l'habitude de l'étude des projets dans leurs domaines respectifs : alimentation, soins de santé primaires, enseignement primaire. Une fois conclus ces premiers arrangements pour la réalisation des programmes intéressant ces trois domaines, un accord précisera ce que les Etats devront faire pour réaliser le droit au développement selon un calendrier précis. Les représentants de la communauté internationale prendront alors l'engagement de fournir les ressources et autres moyens de coopération internationale, tels que définis à l'issue de l'évaluation mentionnée ci-dessus. Le contrat de développement est fondamentalement l'acceptation d'une obligation mutuelle. Si les pays en développement intéressés s'acquittent pleinement des obligations tendant à la réalisation de ces droits, conformément aux arrangements conclus avec leur pleine participation, la communauté internationale, les donateurs et les institutions financières s'acquitteront de leur part dans l'obligation générale en leur apportant l'aide voulue dans les domaines financiers, techniques et autres.

75. Il importera de rechercher quels sont les meilleurs moyens de parvenir aux arrangements préalables au contrat de développement. La communauté financière internationale a déjà négocié plusieurs plans d'action de ce genre avec des pays en proie à tel ou tel problème. Le FMI, vers la fin des années 80, a fait l'expérience d'une méthode particulière dans ses rapports avec certains pays en développement, trop fortement endettés pour s'acquitter de leurs remboursements en temps voulu, en créant pour chacun de ces pays un groupe de soutien réunissant certains pays donateurs et bénéficiant de l'aide des institutions financières internationales telles que la Banque mondiale, les banques régionales de développement et le FMI, afin d'établir des programmes de réformes et d'ajustements dans le cadre desquels la communauté internationale s'engageait à fournir les ressources nécessaires à condition que le pays intéressé prenne toutes les mesures arrêtées en commun. La différence entre ce type d'accord et les autres arrangements conventionnels du FMI et de la Banque mondiale tenait à l'ampleur du dialogue entretenu par le pays en développement et les pays donateurs pendant la réalisation du programme, ce qui permettait en cas de nécessité de modifier celui-ci afin de donner à sa réalisation un caractère pleinement consensuel.

76. On peut songer à un modèle similaire pour parvenir aux arrangements mentionnés dans le paragraphe précédent : un groupe réunissant des représentants du CAD, parlant au nom des pays donateurs, des représentants du FMI, de la Banque mondiale et de la banque régionale de développement du pays intéressé, parlant au nom des institutions financières, des représentants de la FAO, de l'OMS et de l'UNICEF, exprimant le point de vue de ces institutions sur le droit à l'alimentation, aux soins de santé primaires et à l'enseignement primaire, et un représentant de la Commission des droits de l'homme, chargé d'étudier le programme du point de vue des droits de l'homme, négocierait, avec un pays

s'engageant à s'acquitter des obligations correspondantes, un plan d'action pour la réalisation de ces trois droits selon un calendrier précis – après quoi un accord serait conclu entre l'Etat intéressé qui accepterait d'appliquer ce programme dans sa totalité et conformément au plan arrêté, et la communauté internationale, qui accepterait de lui apporter son soutien. Ce modèle n'est pas le seul possible pour les mécanismes auxquels il était fait allusion plus haut, et il conviendrait de faire des recherches plus détaillées sur ce qui serait le plus pratique et le plus facilement acceptable. Une fois acceptée l'idée même du contrat de développement, il ne devrait pas être difficile de s'entendre sur les meilleurs moyens de le mettre en application.

Politiques et actions complémentaires sur le plan national

77. Il convient de rappeler que le caractère non dérogeable de ces trois droits, ou du minimum de ces trois droits qui doit absolument être respecté, ne signifie pas que l'on peut enfreindre ou négliger les autres éléments du droit au développement, tels que les droits civils et politiques. Un moyen d'éviter toute erreur de ce genre consiste à s'inspirer de "l'approche droits de l'homme" décrite plus haut en réalisant les droits non dérogeables dans un climat de transparence, de responsabilité et de participation. On peut aussi prendre des mesures positives pour protéger tous les droits et toutes les libertés. Du reste, les signataires de la Déclaration sont moralement tenus de faire tout ce qui leur est possible pour aider à la réalisation de tous les éléments du droit au développement en tant que droit de l'homme. Ayant souscrit à l'obligation conventionnelle de réaliser ces trois droits fondamentaux, ils doivent donc veiller à ce que rien ne porte atteinte aux autres éléments du droit au développement.

78. Bien que ce programme de réalisation des trois droits minimaux soit proposé ci-dessus sous la forme d'une coopération internationale composée de plusieurs étapes, il ne faut pas sous-estimer l'importance de l'action nationale. Cette action est capitale. Comme cela est dit dans la Déclaration sur le droit au développement et confirmé dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, c'est en effet aux Etats eux-mêmes qu'il incombe d'abord de veiller à la réalisation des droits de l'homme. Et les nombreuses conférences internationales organisées pendant les années 90 ont fixé à cet égard un certain nombre d'objectifs généraux et de buts précis pour l'action et les mesures que les Etats doivent appliquer afin de garantir la réalisation du droit au développement.

79. Il faudrait aussi que les Etats parties appliquent des politiques de croissance et de développement qui viennent en complément des politiques de réalisation des droits de l'homme, dont les trois droits susmentionnés. Parmi ces politiques complémentaires, la plus importante consisterait à prendre les mesures voulues pour éliminer la pauvreté grâce à une action nationale et internationale. Améliorer le sort des populations vivant au-dessous du seuil de la pauvreté sans que d'autres fassent le trajet inverse améliorerait le bien-être de la population dans son ensemble et ferait progresser l'équité telle que mesurée par les critères voulus à cette fin. Une croissance régulière et sans dégradation de la répartition du revenu améliorerait la consommation par habitant et réduirait par conséquent le niveau général de pauvreté. Si par contre la croissance du PNB n'est pas régulière, ou s'il y a dégradation dans la répartition du revenu et des dépenses, l'augmentation du PNB par habitant risque de ne pas s'accompagner d'un recul de la pauvreté.

80. Il importe donc, quand le revenu moyen augmente, de prendre des mesures pour faire obstacle à la dégradation de l'éventail des revenus, ou pour veiller à ce que la croissance du revenu moyen ne s'accompagne pas d'un déclin dans les indicateurs extra-financiers du bien-être tels que la santé, l'alimentation ou l'éducation. Autrement dit, les politiques de réalisation du droit au développement qui visent certains droits particuliers, tels que le droit à l'alimentation, aux soins de santé primaires et à l'enseignement primaire, doivent s'accompagner de programmes de croissance et de développement soigneusement conçus et spécialement consacrés aux plus pauvres (c'est-à-dire aux personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté), soit que l'action prévue prenne la forme d'une répartition du revenu par l'intervention de l'Etat ou qu'il s'agisse de programmes spéciaux pour l'emploi ou de tout autre programme de développement ayant pour but d'améliorer les "capabilités" des pauvres. Seules ces politiques complémentaires nationales permettront de mener à bien la réalisation du droit au développement; et les programmes de réalisation du droit au développement ne sauraient être formulés ou mis en oeuvre en l'absence de ces programmes fondamentaux de croissance et de développement.

IV. CONCLUSIONS ET SUIVI

81. L'expert indépendant a été nommé pour trois ans, période pendant laquelle il lui est demandé d'étudier et de concevoir un programme pour la réalisation du droit au développement. Le présent rapport donnera une première idée de son approche de la question - approche dont tous les éléments devront être soigneusement examinés avec les représentants des différents organismes, institutions, gouvernements et organisations non gouvernementales, ainsi qu'avec les chercheurs et les experts. L'expert indépendant y a proposé un cadre indicatif pour concrétiser le droit au développement, en essayant de définir les principales caractéristiques d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme, à laquelle doit correspondre tout programme d'action. Il a essayé ensuite de construire un modèle pour la réalisation progressive du droit au développement, en commençant par trois droits (le droit à l'alimentation, le droit aux soins de santé primaires et le droit à l'enseignement primaire) et en combinant la coopération internationale avec l'action nationale des Etats. Ce premier modèle pourra ensuite être étendu pendant une certaine période, de façon à englober d'autres éléments du droit au développement.

82. Une discussion avec le Groupe de travail sera nécessaire pour décider s'il est préférable à ce stade d'axer les efforts sur ces trois droits, ou s'il faut en ajouter d'autres. Il va de soi en effet que la réalisation de ces trois droits ne peut servir d'excuse à la violation de l'un quelconque des autres droits de l'homme, puisque cela serait contraire à l'esprit même du droit au développement; et sans doute faudra-t-il prévoir une sorte d'accord provisoire sur le respect des autres droits de l'homme afin de prévenir toute détérioration, accord qui devra être respecté au moment de rechercher les ressources nécessaires pour réaliser ces trois droits. Dans le cas de la lutte contre la pauvreté, des mesures devront être prévues pour l'application de certains programmes spécialisés, avec les politiques d'encouragement de la croissance dont on aura besoin, comme indiqué plus haut, pour réunir les conditions de base de la réalisation des trois droits fondamentaux. Peut-être cependant ne pourra-t-on pas trop étendre cette liste de programmes, vu les contraintes en matière de ressources financières, mais aussi matérielles, techniques et organisationnelles. L'approche du développement fondée sur les droits de l'homme, si elle n'est pas très coûteuse financièrement, risque en

effet d'exiger des ressources considérables dans le domaine technique et organisationnel.

83. S'agissant des trois droits fondamentaux, il conviendra peut-être de voir plus en détail les éléments constitutifs de l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme, notamment à propos de la participation aux avantages du développement et de la répartition équitable de ces avantages. Pratiquement, quand les programmes seront étudiés sur le terrain, ces caractéristiques varieront selon les pays. Il n'empêche que cet aspect de l'action concernant les trois droits fondamentaux devra être étudié de façon plus systématique, et compte tenu de l'opinion des parties intéressées. L'expert indépendant continuera pour sa part à étudier les différents aspects de ces droits avec les Rapporteurs spéciaux ainsi qu'avec la Banque mondiale, les banques régionales et les autres institutions spécialisées.

84. Pour ce qui est de la coopération internationale, l'idée d'un contrat de développement n'est qu'un modèle, et sa possibilité pratique devra être étudiée plus en détail, ainsi que d'autres solutions éventuelles. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE et les agences donatrices bilatérales ont fait connaître leurs conceptions de la coopération au service du développement, et leurs idées sont tout à fait compatibles avec l'approche adoptée par l'expert indépendant. L'étude du CAD intitulée "Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle" (1996), l'étude de l'Agence suédoise pour le développement, Development Cooperation in 21st Century (1997), le Livre blanc du Secrétaire d'Etat du Royaume-Uni pour le développement international, Eliminating World Poverty: a Challenge for the 21st Century (1997), et le Rapport d'étude de la Banque mondiale, Assessing Aid, contiennent les principaux éléments pour donner corps à la notion de pacte de développement proposée par l'expert indépendant - notion que celui-ci continuera à étudier avec l'aide de ces institutions.

85. La coopération internationale, qui peut servir à établir des programmes pour la réalisation du droit au développement, peut aussi agir pour empêcher la dégradation de ce droit dans les pays en développement en état de crise, financière ou autre. Il importerait d'étudier cet aspect de la question à partir de certains cas particuliers, afin de concevoir une approche globale de la coopération pour le développement.

86. Une fois cette approche examinée et précisée, on pourrait songer à réunir sous l'égide de la Commission des droits de l'homme un groupe de discussion au sein duquel les représentants des gouvernements examineraient avec les représentants des institutions financières internationales, des agences d'aide au développement, du CAD et des pays en développement intéressés, les problèmes auxquels se heurte la réalisation du droit au développement et les mesures à adopter pour les résoudre. La Déclaration sur le droit au développement n'étant pas un pacte, ce groupe n'aurait pas la qualité d'un organisme conventionnel, et ses recommandations n'auraient pas de base légale. Mais des discussions de ce genre, sans limites définies à l'avance, pourraient être extrêmement utiles pour le but qui est le nôtre, et qui est de concevoir une approche du développement fondée sur les droits de l'homme et le consensus.

Tableau 1. Part des pays du Comité d'aide au développement (CAD)
dans l'aide publique au développement (APD)

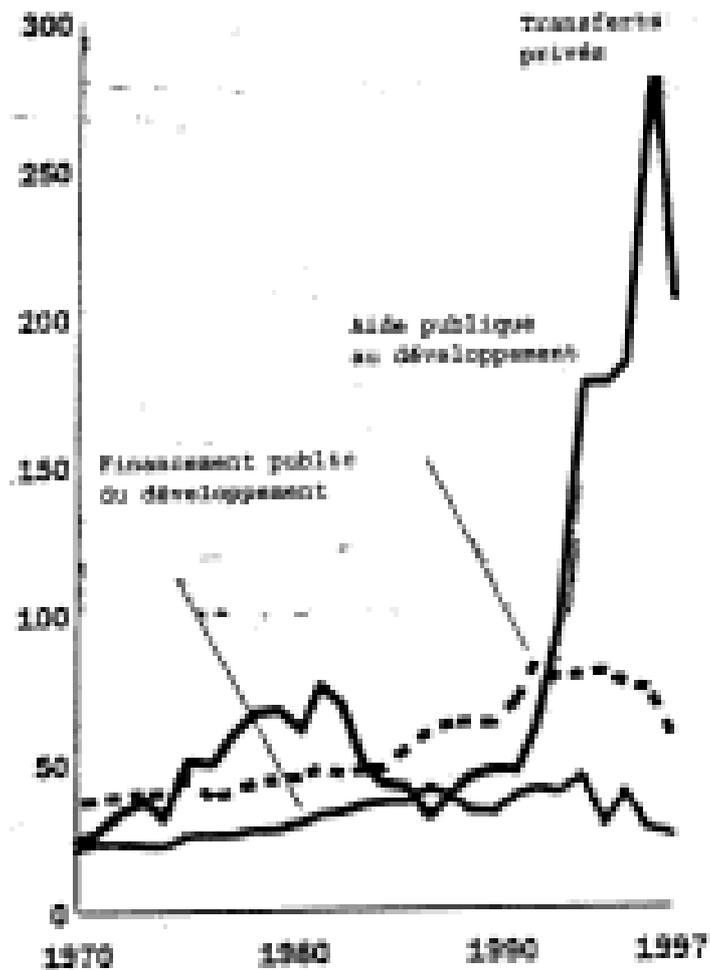
	En pourcentage du PNB								
	1976-75	1985-86	1986/90 (moyenne)	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Australie	0,53	0,47	0,39	0,38	0,37	0,46	0,34	0,36	0,30
Autriche	0,17	0,28	0,22	0,34	0,30	0,30	0,33	0,33	0,24
Belgique	0,55	0,51	0,45	0,41	0,39	0,39	0,32	0,38	0,34
Canada	0,49	0,49	0,46	0,45	0,46	0,45	0,43	0,38	0,32
Danemark	0,53	0,85	0,91	0,96	1,02	1,03	1,03	0,96	1,04
Finlande	0,17	0,43	0,58	0,80	0,64	0,45	0,31	0,32	0,34
France	0,42	0,58	0,59	0,62	0,63	0,63	0,64	0,55	0,48
Allemagne	0,38	0,45	0,41	0,40	0,38	0,36	0,34	0,31	0,33
Irlande	0,10	0,27	0,20	0,19	0,16	0,20	0,25	0,29	0,31
Italie	0,11	0,34	0,37	0,30	0,34	0,31	0,27	0,15	0,20
Japon	0,21	0,29	0,31	0,32	0,30	0,27	0,29	0,28	0,20
Luxembourg	--	0,17	0,19	0,33	0,26	0,35	0,40	0,36	0,44
Pays-Bas	0,77	0,97	0,96	0,88	0,86	0,82	0,76	0,81	0,81
Nouvelle-Zélande	0,47	0,28	0,25	0,25	0,26	0,25	0,24	0,23	0,21
Norvège	0,68	1,10	1,12	1,13	1,16	1,01	1,05	0,87	0,85
Portugal	--	0,06	0,19	0,30	0,35	0,28	0,34	0,25	0,21
Espagne	--	0,09	0,13	0,24	0,27	0,28	0,28	0,24	0,22
Suède	0,78	0,85	0,90	0,90	1,03	0,99	0,96	0,77	0,84
Suisse	0,19	0,30	0,31	0,36	0,45	0,33	0,36	0,34	0,34
Royaume-Uni	0,39	0,32	0,30	0,32	0,31	0,31	0,31	0,29	0,27
Etats-Unis	0,26	0,23	0,20	0,20	0,20	0,15	0,14	0,10	0,12
Total CAD	0,32	0,33	0,33	0,33	0,33	0,30	0,30	0,27	0,25
<i>dont:</i>									
Pays membres de l'UE	0,40	0,45	0,45	0,45	0,45	0,44	0,42	0,38	0,37

Tableau 2. Tendence CAD/APD à long terme

	Volume net de l'APD (en millions de dollars aux prix et aux taux de change de 1995)			APD par habitant des pays donateurs (en dollars de 1995)	
	1975-76	1985-86	1995-96	1985/86	1995/96
Australie	903	1 169	1 118	73	62
Autriche	246	543	670	72	83
Belgique	1 033	1 137	989	115	98
Canada	1 611	2 154	1 914	85	64
Danemark	618	1 187	1 708	232	325
Finlande	141	470	406	96	79
France	4 278	7 333	7 977	132	137
Allemagne	5 258	7 663	7 709	99	94
Irlande	25	84	165	24	46
Italie	659	2 971	1 906	52	33
Japon	5 452	10 817	12 702	89	101
Luxembourg	--	26	75	136	185
Pays-Bas	1 888	2 916	3 296	201	213
Nouvelle-Zélande	188	124	118	38	33
Norvège	486	1 138	1 263	274	289
Portugal	--	42	246	9	24
Espagne	--	404	1 287	21	33
Suède	1 358	1 704	1 783	204	201
Suisse	435	850	1 078	130	152
Royaume-Uni	2 883	2 887	3 174	51	54
Etats-Unis	10 551	12 642	8 282	53	31
Total CAD	38 013	58 262	57 856	79	71
<i>dont:</i> Pays membres de l'UE	18 387	29 368	31 381	--	--

Diminution de l'aide après le maximum de 1991

Figure 1. Transferts financiers vers les pays en développement
(en milliards de dollars E.-U. de 1995)



Source : Financement du développement dans le monde, 1998.