



**Conseil Economique
et Social**

DIVISION LINGUISTIQUE
SECTION DES REFERENCES
A RENDRE AU BUREAU E/5107

Distr.
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/1989/19
28 juin 1989

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Sous-Commission de la lutte contre
les mesures discriminatoires et de
la protection des minorités
Quarante et unième session
7 août - 1er septembre 1989
Point 7 de l'ordre du jour provisoire

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

Réalisation des droits économiques, sociaux et culturels

Rapport préliminaire établi par M. Danilo Türk,
Rapporteur spécial

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 11	3
I. QUELQUES QUESTIONS CONCEPTUELLES FONDAMENTALES : UNE APPROCHE UNIFIEE DES NATIONS UNIES CONCERNANT LES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS EST-ELLE POSSIBLE ?	12 - 35	5
II. QUELQUES PROBLEMES RELATIFS A LA REALISATION DES DROITS ECONOMIQUES ET CULTURELS AU NIVEAU NATIONAL	36 - 63	12
A. La question de l'extrême pauvreté	38 - 51	13
B. L'ajustement structurel et la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels	52 - 63	16

Table des matières (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
III. LE ROLE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE DANS LA REALISATION DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS	64 - 93	21
A. Domaines de coopération avec les institutions spécialisées en ce qui concerne la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels....	65 - 76	21
B. Incidence des activités des institutions financières internationales sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ...	77 - 93	24
IV. CONCLUSIONS PRELIMINAIRES	94	28

INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 1988/33 du 1er septembre 1988, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a décidé de charger l'auteur du présent rapport préliminaire d'étudier les problèmes, les politiques et les mesures positives liés à une réalisation plus effective des droits économiques, sociaux et culturels. Dans la même résolution, elle a recommandé que le Rapporteur spécial tienne compte des principes directeurs et des questions qui sont indiqués dans la résolution 1987/29, partie A, de la Sous-Commission.

2. A sa quarante-cinquième session, la Commission des droits de l'homme a adopté deux résolutions (1989/12 et 1989/13) relatives à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, dans lesquelles elle s'est félicitée de la désignation d'un Rapporteur spécial chargé d'étudier les questions touchant à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Dans sa résolution 1989/13, la Commission a également demandé que "dans l'étude susmentionnée, la priorité soit accordée à l'identification de stratégies pratiques propres à promouvoir pour chacun le respect des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte [international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels], à l'égard, en particulier, des plus vulnérables et des plus désavantagés".

3. Le présent rapport préliminaire a pour objet de donner un aperçu des principales questions qui seront analysées dans l'étude et, partant, de servir de base aux débats de la Sous-Commission à sa quarante et unième session. Ces débats devraient aider le Rapporteur spécial à mettre au point le cadre de l'étude et à déterminer les questions qui devront être analysées. Aussi ce rapport préliminaire doit-il être considéré comme un ensemble d'hypothèses à approfondir et à affiner.

4. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de rappeler brièvement les origines de la présente étude.

5. Après la publication, en 1975, de l'étude intitulée Mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels : Problèmes, politiques, progrès 1/, la Commission des droits de l'homme a adopté une série de résolutions relatives à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels 2/. Ces résolutions évoquaient plusieurs problèmes, qui seront abordés en temps voulu dans la présente étude.

6. Depuis 1985, la Commission nourrit le projet de confier à la Sous-Commission l'élaboration d'une nouvelle étude sur les questions générales touchant à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Dans ses résolutions 1985/42, 1986/15 et 1987/19, la Commission a demandé à la Sous-Commission d'examiner et de mettre à jour les conclusions et recommandations du rapport susmentionné. Dans sa résolution 1987/20 du 10 mars 1987, la Commission a également prié la Sous-Commission "de faire le point des diverses études qu'elle a effectuées sur les droits économiques, sociaux et culturels et, compte tenu des résultats de la première réunion du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, de formuler des recommandations à la Commission, lors de sa quarante-quatrième session, sur les moyens de promouvoir plus efficacement l'application des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

par l'intermédiaire des activités des Nations Unies dans le domaine du développement et dans d'autres domaines".

7. La Sous-Commission a répondu à ces demandes par sa résolution 1987/29 du 3 septembre 1987, dans laquelle elle recommande que, dans l'exercice de son mandat, le Rapporteur spécial prenne en considération :

a) Le rapport de la Commission des droits de l'homme intitulé La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels : Problèmes, politiques et progrès;

b) Les rapports des rapporteurs spéciaux de la Sous-Commission sur le nouvel ordre économique international et la promotion des droits de l'homme et sur le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme;

c) Les autres études et rapports pertinents, y compris les rapports des Nations Unies sur la situation sociale dans le monde, les rapports du Secrétaire général sur les dimensions internationales, régionales et nationales du droit au développement, le rapport de la Commission mondiale de l'environnement et du développement intitulé Notre avenir à tous 3/, l'étude de l'UNICEF intitulée Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth 4/, les rapports en la matière du FMI et de la Banque mondiale, et les études des Nations Unies sur les liens entre désarmement et développement;

d) La documentation concernant la mise en oeuvre des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme;

e) Les questions touchant la place des droits de l'homme dans les politiques des organes et institutions des Nations Unies s'occupant de développement et de questions financières et dans les politiques des institutions spécialisées des Nations Unies;

f) Les conséquences pour les droits de l'homme des politiques et pratiques des institutions financières internationales, notamment le FMI et la Banque mondiale.

8. Dans la même résolution, la Sous-Commission a également prié le Rapporteur spécial d'accorder une attention particulière aux questions relatives aux droits de l'homme que soulèvent des problèmes tels que les liens réciproques entre la modification des structures et la sécurité de l'alimentation, l'emploi, la santé publique et le développement éducatif et culturel.

9. Enfin, le Rapporteur spécial a été prié de préciser dans son étude la notion de l'indivisibilité et de l'interdépendance de tous les droits de l'homme à la lumière des problèmes et des besoins des personnes vivant dans un état d'extrême pauvreté, que ce soit dans les pays industrialisés ou dans les pays en développement.

10. Dans sa résolution 1988/22 du 7 mars 1988, la Commission a invité la Sous-Commission à désigner parmi ses membres un rapporteur spécial chargé d'étudier les problèmes, les politiques et mesures positives liés à une réalisation plus efficace des droits économiques, sociaux et culturels

en tenant compte de tous les documents et de toutes les questions énumérés dans la résolution 1987/29 de la Sous-Commission. En outre, dans sa résolution 1988/23, la Commission a prié la Sous-Commission d'accorder la priorité à l'identification de stratégies pratiques propres à promouvoir pour chacun le respect des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte, à l'égard en particulier des plus vulnérables et des plus désavantagés.

11. Les résolutions mentionnées dans les paragraphes précédents contiennent plusieurs idées relatives à la portée et au contenu de la présente étude. Nous tenterons, dans ce rapport préliminaire, d'esquisser le cadre de l'étude, de déterminer les priorités éventuelles et d'indiquer les méthodes que nous utiliserons. Cette démarche exige également que l'on examine brièvement certaines questions d'ordre conceptuel touchant directement la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

I. QUELQUES QUESTIONS CONCEPTUELLES FONDAMENTALES : UNE APPROCHE UNIFIEE DES NATIONS UNIES CONCERNANT LES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS EST-ELLE POSSIBLE ?

12. Les droits économiques, sociaux et culturels font partie de ce qu'on appelle les "droits de l'homme universellement reconnus". Compte tenu toutefois de la diversité considérable du monde actuel, notamment dans les domaines économique, social, culturel et politique, cette reconnaissance universelle ne peut avoir qu'un caractère très général. Si le fondement, le contenu et les modalités véritables de la mise en oeuvre de ces droits donnent lieu à des interprétations diverses, c'est tout simplement parce que les circonstances dans lesquelles ces dernières sont formulées varient considérablement. En outre, la rhétorique et l'action relatives aux droits de l'homme - y compris au sein de l'Organisation des Nations Unies - se caractérisent par une dichotomie qu'atteste tout particulièrement la répartition en deux pactes distincts des droits initialement énoncés en un seul instrument, la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les causes de cette division, qui a influé sur les activités internationales concernant les droits de l'homme, ont donné lieu à des interprétations diverses. D'après Louis Henkin :

"Les Etats occidentaux ont milité, avec succès, en faveur d'une division en deux pactes relatifs, l'un, aux droits civils et politiques, et l'autre, aux droits économiques, sociaux et culturels. On trouve dans les deux pactes de subtiles indications d'une différence de nature entre les droits. Ainsi, le Pacte relatif aux droits civils et politiques se place du point de vue de l'individu ('Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine'; 'Nul ne sera tenu en esclavage'; 'Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice'), tandis que le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels s'adresse aux Etats et non aux particuliers ('Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail'; 'Les Etats parties ... s'engagent à assurer le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats'; 'Les Etats parties reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation'). Il était généralement admis que les moyens requis pour faire respecter les engagements en matière sociale et économique étaient différents de ceux nécessités en vue de la mise en oeuvre des droits civils et politiques." 5/ (Non souligné dans le texte.)

13. Cet extrait illustre l'une des manières traditionnelles d'envisager la différence entre les deux grandes catégories de droits de l'homme. La question de la "différence de nature" des droits mérite d'être examinée plus avant. Il ressort du texte que nous venons de citer que deux des trois droits mentionnés sont présentés comme des droits individuels (le droit de former des syndicats, le droit de chacun à l'éducation). Il en va de même de quelques autres droits appartenant à cette catégorie : le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, le droit de toute personne à la sécurité sociale, le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre et le droit qu'a toute personne de participer à la vie culturelle, de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications et de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont elle est l'auteur.

14. La mention qui est faite de l'action de l'Etat concernant les droits clairement établis de toute personne (c'est-à-dire les droits individuels) indique non pas la nature de ces droits mais les responsabilités que les Etats ont à l'égard de certains droits (responsabilités dont la nature varie). Dans la plupart des cas, il ne suffit pas, pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, que les Etats reconnaissent les droits individuels et n'en entravent pas l'exercice; il faut aussi qu'ils prennent un certain nombre de mesures concrètes. La question qui se pose ici est de savoir si la différence de nature des devoirs correspondants des Etats influe sur celle des droits considérés ou si elle ne concerne que la manière de leur donner effet. Un autre auteur exprime à ce propos un avis tout différent de celui que nous avons cité plus haut :

"Si l'Assemblée générale a décidé d'adopter deux pactes distincts ... c'est essentiellement à cause de la différence de nature des mesures de mise en oeuvre susceptibles d'être prises, et non pour établir une division ou une hiérarchie entre les différents droits". 6/ (Non souligné dans le texte.)

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

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

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

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

16. Si ces trois questions concernant la nature des droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas d'égale importance du point de vue de la mise en oeuvre desdits droits, elles n'en sont pas moins toutes trois pertinentes

à cet égard. Aussi proposons-nous qu'elles soient toutes trois analysées, sous l'angle théorique aussi bien que pratique, à des étapes ultérieures de l'élaboration de la présente étude. Il convient toutefois de formuler dès à présent quelques remarques à propos de la hiérarchie des droits et des caractéristiques spécifiques des moyens juridiques d'application des droits économiques sociaux et culturels. Cela semble d'autant plus nécessaire que ces questions (et les réponses qui y sont apportées) présentent un intérêt immédiat pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

17. Les théories traditionnelles qui voient dans les droits de l'homme des droits naturels, et les démarches qui s'en inspirent, accordent la toute première place aux droits civils et politiques. Cette conception caractérise dans une large mesure ce que l'on a appelé "la doctrine occidentale des droits de l'homme" 7/, qui procède, a-t-on dit, de l'idée que "même s'il n'est pas vraiment possible d'établir une hiérarchie entre les droits de l'homme, les droits civils et politiques sont d'une importance primordiale" 8/. Les Etats socialistes et la plupart des pays en développement ont toujours eu, quant à eux, une préférence marquée pour les droits économiques, sociaux et culturels 9/.

18. Plusieurs documents des Nations Unies traduisent ces divergences de vues. Même si la plupart des activités menées par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme ont trait aux droits civils et politiques, quelques-uns des principaux documents des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme font de la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels une des conditions du plein exercice des droits civils et politiques. Cette idée s'exprime de façon particulièrement claire dans la proclamation de Téhéran :

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

19. La résolution 32/130 de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 1977 et les résolutions ultérieures relatives aux "autres méthodes et moyens qui s'offrent dans le cadre des organismes des Nations Unies pour mieux assurer la jouissance effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales" se fondent sur le même raisonnement. Il semble donc que la majorité des membres de l'Organisation des Nations Unies soient fermement d'avis d'accorder la priorité aux droits économiques, sociaux et culturels ou de les placer plus haut que les droits civils et politiques dans la "hiérarchie" des droits. Il est vraisemblable que cette conception s'explique par des raisons à la fois pratiques (économiques et politiques), et idéologiques et philosophiques 10/.

20. La question qui se pose à ce sujet est celle de savoir si cette conception d'ensemble - et d'autres du même genre - est susceptible d'évoluer. Rien ne porte à penser que ces approches soient immuables, puisqu'elles sont, dans une large mesure, le fruit de considérations idéologiques et pratiques. Nombre de leurs partisans considèrent les droits économiques, sociaux et culturels comme des droits dont la réalisation exige avant tout une intervention de l'Etat - et, partant, un "Etat fort". Ils voient donc dans ces droits un complément ou un soutien du renforcement des structures de l'Etat,

tâche que quantité d'Etats tiennent pour prioritaire depuis quelques décennies. Force est de reconnaître que l'intervention de l'Etat est indispensable pour la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels, dont dépend à son tour la pleine réalisation des droits civils et politiques. Cependant, il est de plus en plus évident que les citoyens doivent avoir droit de regard sur l'Etat si l'on veut que ce dernier s'acquitte de cette tâche; or, cela n'est possible que si les droits civils et politiques sont respectés. Pour nécessaire que soit la contribution de l'autorité publique à la réalisation des droits économiques sociaux et culturels, compter fermement sur l'Etat pour être le garant et le pourvoyeur des droits peut, en réalité, conduire à des désillusions, car il n'usera pas nécessairement de son pouvoir pour assurer l'exercice de ces droits. Les Etats forts peuvent en effet se convertir non pas en pourvoyeurs de bien-être mais en "grands dépensiers" (armements, projets de "développement" gigantesques et improductifs, etc.). C'est pourquoi il semble essentiel que la promotion des droits économiques, sociaux et culturels s'appuie sur un respect rigoureux des droits civils et politiques, grâce auxquels les citoyens peuvent exercer un droit de regard sur les affaires publiques.

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

22. Parmi les documents des Nations Unies, il convient de citer la Déclaration sur le droit au développement qui a été adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986 et dont l'article 6 dispose ce qui suit :

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

Cette déclaration, qui constitue l'une des principales initiatives prises récemment par les pays en développement dans le cadre des activités de l'Organisation des Nations Unies relatives aux droits de l'homme, ne reprend pas l'idée d'une priorité à accorder aux droits économiques, sociaux et culturels. Elle s'écarte donc sur ce point de la proclamation de Téhéran. En outre, le dixième alinéa du préambule contient une phrase qui met pleinement en lumière l'idée de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits de l'homme : il y est en effet souligné que "la promotion, le respect et la jouissance de certains droits de l'homme et libertés fondamentales ne sauraient justifier le déni d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales". Ces deux assertions portent à penser qu'une certaine évolution se produit actuellement dans la manière d'envisager la question des droits de l'homme.

23. Encore faut-il que cette conclusion soit corroborée par des changements dans la pratique des Etats 11/. Ce serait cependant une erreur de négliger l'évolution que l'on peut actuellement discerner dans les documents de l'Assemblée générale et dans la pratique de quelques pays socialistes et pays

en développement. Certains de ces changements touchent directement au renforcement du respect des droits civils et politiques et partant à une conception plus équilibrée et moins hiérarchisée des deux groupes de droits : l'accent accru placé sur la liberté d'expression, la levée de certaines restrictions à la liberté de circulation, l'élargissement du champ d'application de la liberté de réunion et d'association et le renforcement du pluralisme électoral sont révélateurs du changement très réel qui s'opère actuellement dans un certain nombre d'Etats. Dans un Etat socialiste au moins, la liberté et le pluralisme en matière syndicale attestent d'ores et déjà que des transformations sociales et politiques sont en cours et que la question des droits de l'homme est envisagée sous un angle différent. La nature de ces changements et leur incidence sur les droits économiques, sociaux et culturels pourrait être un des sujets d'étude de rapports ultérieurs.

24. L'autre type de "hiérarchisation" des droits de l'homme (à savoir, la préférence accordée aux droits civils et politiques) s'exprime différemment et repose sur des arguments essentiellement juridiques ou légalistes. L'approche occidentale traditionnelle des droits de l'homme privilégie les valeurs consacrées par les droits civils et politiques et s'appuie sur le fait qu'en règle générale ces droits se prêtent plus facilement à une réglementation juridique; c'est ainsi que l'on a affirmé que : "Les traités internationaux qui énoncent des obligations dans le domaine des droits de l'homme doivent être aussi clairs et aussi précis que possible" 12/.

25. Il n'est pas sans intérêt de noter à ce propos que les critiques selon lesquelles les droits économiques, sociaux et culturels seraient formulés de manière trop vague ne se sont accompagnées jusqu'à ces temps derniers d'aucun effort pour élaborer des règles plus précises ou des définitions plus claires de ces droits. Il existe bien sûr des exceptions, les principales étant les conventions et les normes de l'OIT. Cependant, les champs d'application des droits économiques, sociaux et culturels autres que ceux couverts par les normes de l'OIT semblent avoir été négligés dans une large mesure par les commentateurs. Comme on le verra plus loin, cette conception a, elle aussi, commencé à évoluer. La nature juridique des droits économiques, sociaux et culturels et les aspects juridiques de leur mise en oeuvre sont examinés plus loin (par. 28 et suiv.).

26. Le Rapporteur spécial est d'avis que l'époque de la hiérarchisation des droits de l'homme est plus ou moins révolue et qu'il faut s'efforcer d'interpréter les rapports entre les deux grands ensembles de droits de l'homme selon une approche unifiée. Pour ce faire, on dispose déjà d'une base conceptuelle : elle existe depuis toujours puisqu'elle n'est autre que la notion fondamentale de dignité de la personne humaine. L'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme commence par ces mots : "Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits". Cette idée de la dignité inhérente à la personne humaine est mentionnée dans le préambule de chacun des deux pactes relatifs aux droits de l'homme et dans plusieurs articles de leurs dispositifs respectifs.

27. Pour abstraite et générale qu'elle soit, cette idée est néanmoins essentielle; elle a une importance normative dans le domaine des droits de l'homme, ne serait-ce que dans la mesure où elle signifie que toutes les formes d'atteinte à la dignité de l'homme, dans le domaine civil et politique comme dans le domaine économique, social et culturel, sont inacceptables.

Il en découle en outre, que les droits de l'homme ne sont pas conférés par une autorité quelle qu'elle soit et ne peuvent donc être supprimés par elle 13/. Il n'est pas toujours nécessaire, pour protéger et faire respecter la dignité de la personne humaine, de prendre des mesures juridiques et de proclamer les droits de l'homme. En revanche, on peut affirmer que tous les droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels, découlent de cette valeur fondamentale, qui doit être tenue pour le dénominateur commun de l'interprétation et de l'application des droits de l'homme. Il arrive que l'on dénie à l'homme sa dignité en lui refusant l'exercice de ses droits civils et politiques et de ses droits économiques, sociaux et culturels. Inversement, ce n'est qu'en respectant tous ces droits et, si nécessaire, en prenant des mesures concrètes pour leur donner effet que l'on peut garantir la dignité de l'homme. En accordant une préférence générale à tel ou tel groupe de droits on risque de s'écarter de cela même qui constitue leur fondement. D'où la nécessité de prêter une attention égale aux deux groupes de droits de l'homme.

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

"... le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'est pas un simple catalogue d'exhortations et d'aspirations, c'est un instrument juridique. Les droits qui y sont reconnus sont aussi 'humains', universels et fondamentaux que le sont ceux énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ..." 14/.

29. Si tous les auteurs reconnaissent que les droits économiques, sociaux et culturels sont bien des droits de l'homme, leurs interprétations divergent en ce qui concerne le contenu effectif de ces droits et la portée des obligations qui en découlent pour les Etats. Vladimir Kartashkin, par exemple, estime que les normes internationales relatives aux droits économiques, sociaux et culturels "définissent un niveau minimal de protection sociale et de bien-être que tous les Etats doivent s'efforcer d'atteindre quel que soit leur système ou leur situation, même si ... le plein exercice de ces droits est censé résulter du développement progressif des politiques nationales, des mesures législatives et des actions concrètes" 15/.

30. Philip Alston va encore plus loin en affirmant que chaque droit possède "un contenu essentiel minimal qu'on ne peut réduire en invoquant la possibilité de 'différences raisonnables' qui seraient permises" 16/. Il ajoute :

"L'existence de ce contenu essentiel (qui pourrait toutefois faire éventuellement l'objet, dans une certaine mesure, de dérogations ou de limitations conformément aux dispositions pertinentes du Pacte) semble découler de la terminologie même des droits. En d'autres termes, rien ne justifierait que le "recours" soit élevé au niveau d'un droit (avec toutes les connotations qui s'attachent généralement à ce terme) si son contenu normatif était indéterminé au point que les titulaires de ce droit ne puissent, le cas échéant, prétendre à quoi que ce soit. A chaque droit doit donc correspondre une prérogative minimale absolue, faute de quoi on doit considérer que l'Etat partie viole ses obligations" 17/.

31. Cette conception mérite certainement d'être défendue, et le "contenu essentiel minimal" de chacun des droits économiques, sociaux et culturels devrait être étudié plus avant. Dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, c'est au Comité des droits économiques, sociaux et culturels qu'il appartiendrait de s'acquitter de l'essentiel de cette tâche, encore que la Sous-Commission puisse elle aussi tenter d'y contribuer dans le cadre de la présente étude et de celles qui pourraient être menées par la suite dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Le contenu essentiel minimal de chaque droit une fois défini, il serait plus facile à la Commission des droits de l'homme et à d'autres organismes des Nations Unies de cerner les problèmes touchant à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels et de proposer des politiques propres à y remédier.

32. Une autre question qui se pose à ce propos, est celle de la nature des obligations des Etats correspondant aux droits économiques, sociaux et culturels de l'individu et aux moyens juridiques de leur mise en oeuvre. C'est seulement à une date assez récente, c'est-à-dire depuis que le Conseil économique et social a décidé de créer le Comité d'experts, que l'élaboration d'une interprétation plus précise et juridiquement plus convaincante des dispositions pertinentes du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été entreprise. L'intérêt porté aux droits économiques, sociaux et culturels s'en est trouvé accru - témoin notamment les principes de Limbourg sur la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 18/. Ces principes, rédigés par "un groupe d'éminents experts en droit international" 19/ proposent notamment l'interprétation ci-après de l'obligation fondamentale des Etats parties au Pacte "d'assurer progressivement le plein exercice des droits" :

"21. L'obligation 'd'assurer progressivement le plein exercice des droits' signifie que les Etats parties doivent s'acheminer aussi promptement que possible vers la réalisation de ces droits. Cette disposition ne peut en aucun cas être interprétée comme conférant aux Etats parties le droit de différer indéfiniment les efforts nécessaires pour assurer le plein exercice des droits. Bien au contraire, tous les Etats parties ont le devoir de commencer immédiatement à prendre des mesures pour s'acquitter des obligations découlant du Pacte.

22. Certaines de ces obligations s'imposent pleinement et immédiatement à tous les Etats parties; il en est ainsi par exemple de la prohibition de la discrimination énoncée à l'article 2.2 du Pacte.

23. L'obligation d'assurer progressivement l'exercice des droits est indépendante de l'accroissement des ressources; elle suppose une utilisation efficace des ressources disponibles.

24. La mise en oeuvre progressive peut être assurée au moyen, non seulement d'un accroissement des ressources, mais aussi du développement des ressources de la société nécessaires pour que chacun puisse exercer les droits reconnus dans le Pacte" 20/.

33. Il s'agit là d'un programme à la fois vaste et ambitieux. C'est à la lumière des travaux du Comité qu'on pourra apprécier l'étendue de l'adhésion à cette interprétation des obligations incombant aux Etats parties au Pacte.

34. Cette section du présent rapport s'est ouverte sur une question - celle de savoir si une approche unifiée des Nations Unies concernant les droits économiques, sociaux et culturels est possible. Il semble qu'il existe quelques raisons de penser que l'élaboration progressive d'une telle approche n'est pas impossible; l'évolution intervenue récemment au sein de l'Organisation des Nations Unies avec l'atténuation des différences touchant à la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels en tant que droits et le recul de la pratique traditionnelle consistant à donner à une catégorie de droits de l'homme la priorité sur l'autre, est encourageante. En outre, il semble que la reconnaissance (de principe, en tout cas) de l'obligation juridique des Etats d'assurer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels gagne du terrain. C'est dans ce contexte que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a commencé à élaborer une interprétation cohérente du Pacte, jetant ainsi les bases indispensables à l'établissement d'une approche qui serait celle des Nations Unies.

35. Le Rapporteur spécial suggère qu'il soit procédé, lors des phases ultérieures de cette étude, à une analyse plus approfondie des questions esquissées plus haut.

II. QUELQUES PROBLEMES RELATIFS A LA REALISATION DES DROITS ECONOMIQUES ET CULTURELS AU NIVEAU NATIONAL

36. On ne saurait examiner les problèmes touchant à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels sans prendre en considération les réalités des pays concernés. Il est impossible, dans le cadre de cette étude, d'entreprendre un examen général de ces problèmes au niveau mondial, en raison notamment de l'extrême diversité des conditions économiques, des structures sociales, des cultures, des religions, des niveaux de vie, des ressources, etc. des différents pays. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'étude de 1975 intitulée Mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels : Problèmes, politique, progrès (voir note 1/) contenait des renseignements instructifs sur cette question. Aussi est-il proposé qu'au cours des étapes ultérieures de la présente étude, l'accent soit mis sur deux problèmes : celui de l'extrême pauvreté et celui de l'ajustement structurel.

37. Ces deux problèmes sont directement liés à la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels et intéressent le monde entier; en effet, même si leur ampleur et leur nature varient, ils se posent aujourd'hui dans tous les types de sociétés. Nous suggérons que leur étude s'appuie sur les sources mentionnées par la Sous-Commission dans sa résolution 1987/29 A, et que, conformément à la demande faite par la Commission et la Sous-Commission, elle soit axée sur les principaux problèmes liés à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et qu'elle dégage des stratégies concrètes et pertinentes.

A. La question de l'extrême pauvreté

38. La première question à examiner, lorsqu'on aborde les problèmes soulevés par la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, est celle de la pauvreté, puisque ce sont les pauvres dont les droits sont le plus menacés. Or, il n'est pas facile de traduire en des catégories appropriées de droits de l'homme la dure réalité de la pauvreté et la légitime aspiration à son élimination.

39. En règle générale, les débats sur la pauvreté qui se déroulent dans les organismes des Nations Unies où l'on s'occupe des droits de l'homme commencent et se terminent par la présentation de statistiques indiquant le nombre de personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté, l'aggravation du chômage, la baisse du niveau de vie, l'augmentation de la mortalité infantile et surtout les effets dévastateurs de la faim, de la malnutrition et de la famine. Dans une étude récente élaborée conjointement par la Banque mondiale et le FMI et intitulée "Renforcer les efforts en vue de remédier à la pauvreté" 21/, il est précisé qu'environ 950 millions de personnes vivent dans la pauvreté absolue : plus de la moitié d'entre elles se trouvent en Asie et un tiers environ au sud du Sahara. Les autres se répartissent en majeure partie à peu près également entre l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et l'Amérique latine. D'après cette étude, les pauvres souffrent de malnutrition et de la forte incidence des maladies; ils représentent une part disproportionnée des ménages vivant en milieu rural ou ayant pour chef de famille une femme; ils manquent de terres et d'autres actifs. Il est une question à laquelle aucune réponse convaincante n'a été apportée jusqu'à présent : les organismes des Nations Unies qui oeuvrent en faveur des droits de l'homme peuvent-ils soutenir efficacement les efforts que les pays déploient pour susciter le changement social indispensable à l'élimination de la pauvreté ?

40. Il existe essentiellement pour les organismes deux manières d'y parvenir. La première consiste à poursuivre les études spécifiques sur certains droits économiques, sociaux et culturels, telle l'étude sur le droit à une alimentation suffisante élaborée par Asbjørn Eide, Rapporteur spécial de la Sous-Commission. La seconde (complémentaire) consisterait à analyser la place que le problème de la pauvreté pourrait occuper dans les activités de l'Organisation des Nations Unies relatives aux droits de l'homme. Est-il possible de le situer dans ce cadre ? Peut-on tenir les Etats et les particuliers pour responsables de la pauvreté et considérer qu'ils violent certains droits de l'homme ? Comment les organismes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme peuvent-ils tenir compte de la très grande hétérogénéité "des pauvres" ? La présente étude s'emploiera, à un stade ultérieur, à analyser ces questions et d'autres, qui leur sont liées; pour le moment, on ne peut que formuler quelques observations préliminaires.

41. Il convient de souligner tout d'abord que la Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 1989/10 du 2 mars 1989 intitulée "Droits de l'homme et extrême pauvreté", a reconnu que l'adoption de mesures efficaces pour promouvoir la jouissance de tous les droits de l'homme nécessite une meilleure connaissance des causes de l'extrême pauvreté, y compris les causes liées aux problèmes du développement, et de son interaction avec la jouissance des droits de l'homme. La Commission a également prié la sous-commission "de se pencher sur la question de l'extrême pauvreté et de l'exclusion sociale

et d'analyser la faisabilité d'une étude sur ce thème. La question de l'extrême pauvreté et de l'exclusion sociale retient donc désormais l'attention de la Commission.

42. Les activités du Mouvement international ATD-Quart Monde et de son fondateur, le père Joseph Wresinski ont grandement contribué à l'adoption de cette résolution. S'il n'est pas possible, à ce stade, d'exposer dans le détail les analyses d'ATD-Quart Monde, il convient de mentionner deux des principales constatations faites par cette association. La première est que la situation des personnes vivant dans un état d'extrême pauvreté atteste le caractère indivisible de tous les droits de l'homme : l'extrême dénuement prive les intéressés de l'exercice de tous les droits. La pauvreté signifie non seulement le chômage, la précarité du logement et des conditions de santé, etc., mais aussi la difficulté d'envoyer régulièrement les enfants à l'école et l'incapacité d'exercer les droits civils et politiques. Aussi les droits de l'homme doivent-ils être considérés comme un tout indivisible et les efforts en vue de leur mise en oeuvre doivent-ils les viser tous simultanément 22/.

43. L'autre constatation importante d'ATD-Quart Monde, qui a été admise notamment par la Commission des droits de l'homme, est que le problème de l'extrême pauvreté touche non seulement les pays en développement mais aussi les pays développés. A la demande du Conseil économique et social français 23/, la branche française d'ATD-Quart Monde a rédigé une étude approfondie sur ce sujet. Sur la base de cette étude, le Conseil économique et social a reconnu que l'extrême pauvreté était une question relevant des droits de l'homme et a affirmé que pour l'éliminer, il fallait agir simultanément dans le domaine des droits civils et politiques et dans celui des droits économiques, sociaux et culturels 24/.

44. Il pourrait être utile à ce stade, sans entrer dans le détail, de mettre en lumière quelques-unes des principales difficultés qui s'attachent à l'analyse de la pauvreté.

45. Un des principaux problèmes est, semble-t-il, que les personnes qui ne sont pas victimes de la pauvreté s'accoutument à son existence et qu'on associe à la notion de pauvreté l'idée d'une certaine passivité. Les mots "pauvreté" et "pauvre" tendent à banaliser ce qui devrait être considéré comme faisant fondamentalement problème 25/. Ils n'appellent aucune mesure visant à l'élimination de la pauvreté, pas plus qu'ils n'en évoquent les causes ou les sources. C'est pourquoi il a été proposé de remplacer le terme de "pauvreté" par celui d'"appauvrissement", qui dénote un "processus dynamique de prise des décisions publiques dans lequel on tient pour juste et équitable le fait que certaines personnes puissent devenir ou rester pauvres" 26/.

46. Les mots "pauvreté" et "pauvre" connotent également la passivité du pauvre; ils justifient une approche paternaliste dans la planification, la politique et l'action sociale destinée à lutter contre la pauvreté et suscitent plus la sympathie à l'égard des pauvres que la volonté arrêtée de faire changer les choses. On risque ainsi de faire des "pauvres" les objets du changement envisagé au lieu de voir en eux des êtres humains capables (potentiellement du moins) de prendre en main leur propre destin. Cet aspect ne fait qu'ajouter à la valeur des propositions formulées par ATD-Quart Monde

à propos de l'indivisibilité et de l'interdépendance de tous les droits de l'homme dans des situations d'extrême pauvreté. "Les familles en grande pauvreté des pays industrialisés font apparaître que, sans sécurité socio-économique, la liberté est compromise, alors que, sans exercice des libertés, la sécurité socio-économique n'est pas assurée." 27/ (Non souligné dans le texte.) Il semble donc nécessaire de reconnaître l'importance non seulement des mesures tendant à assurer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels mais aussi de celles relatives aux droits civils et politiques. Toutefois, il ne suffit pas, loin de là, de reconnaître ce principe : il faut aussi que les Etats comme les intéressés eux-mêmes et leurs organisations s'attellent à la tâche.

47. On considère souvent que la pauvreté est avant tout un problème économique. Aussi les notions de "besoins essentiels" et de "seuil de pauvreté" sont-elles bien souvent au coeur du discours sur la pauvreté. Citons à ce propos cette réflexion d'Upendra Baxi :

"... tous les bons économistes conviendraient que le principal problème est de réaliser une répartition du revenu qui permette de satisfaire les 'besoins essentiels'. Toutefois, aucun économiste sensé ne prétendra que c'est là la manière la meilleure ou la plus judicieuse d'envisager la question de l'appauvrissement'. De même, aucun sociologue ou politologue raisonnable ne niera la nécessité de satisfaire les besoins essentiels. Mais tous les bons sociologues et tous les bons politologues s'accorderont à penser que cette conception est trop limitée." 28/.

Des sociologues avanceront peut-être que la satisfaction des besoins essentiels n'est que la première étape à franchir si l'on veut mettre fin à la "culture de la pauvreté", c'est-à-dire à une culture où se transmettent de génération en génération les privations et les handicaps multiples qui s'observent dans de nombreuses situations 29/. L'étude sociologique de la pauvreté mettra peut-être en évidence différentes catégories caractérisées par des histoires et des écologies de la souffrance différentes. Enfin, l'analyse politique des situations de pauvreté révélera peut-être un certain nombre de causes imputables au fonctionnement de structures de pouvoir qui créent ou perpétuent la pauvreté.

48. La complexité des problèmes évoqués au paragraphe précédent donne une idée des difficultés rencontrées lorsqu'on aborde la question de la pauvreté dans le cadre des droits de l'homme. Une autre difficulté tient au fait - qu'il faut reconnaître sans ambiguïté - que la pauvreté est parfois due à un milieu naturel hostile (inondations, sécheresses, etc.) ou à une croissance démographique qui rend le problème pour ainsi dire insoluble. Dans des situations de ce genre, l'action concernant les droits de l'homme (sans même parler de la rhétorique relative à ces droits) n'est pas d'un grand secours. Il serait donc sage, semble-t-il, d'admettre que les mesures en faveur des droits de l'homme ne sauraient aider à résoudre tous les problèmes et que la seule chose que l'on puisse faire est d'organiser des secours en cas de catastrophe, de planifier le développement et de mener à l'échelon local les activités correspondantes. Dans de telles situations, il faudra faire preuve de beaucoup de réalisme lorsqu'on tentera de définir "le contenu essentiel minimal" des droits économiques, sociaux et culturels.

49. On peut enfin se demander s'il ne sera pas nécessaire d'entreprendre, peut-être après l'achèvement de la présente étude, une analyse détaillée des aspects économiques, sociaux, politiques et autres de certaines questions pratiques qui sont sans aucun doute d'une grande importance pour l'élimination de la pauvreté et la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels. L'une d'elles est celle des droits fonciers et de la réforme agraire, qui a été abordée brièvement dans l'étude de 1975 (voir plus haut, par. 5).

50. Un des arguments qui militent en faveur de la conduite - à un stade ultérieur, le cas échéant - d'une telle étude est l'importance des droits fonciers et de la réforme agraire non seulement pour la réussite des actions destinées à résoudre le problème de la pauvreté en milieu rural mais aussi pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. En ce qui concerne, par exemple, la réforme agraire, les dispositions sont prises par voie législative et leurs effets économiques sont mesurables. Le contenu essentiel minimal du droit à la terre peut être apprécié dans le cadre d'un pays donné et mis en rapport avec la réalisation de droits tels que le droit à une alimentation suffisante, le droit à un niveau de vie adéquat, etc. Les aspects culturels des transformations résultant de la réforme agraire sont généralement importants à la fois pour le maintien des structures culturelles existantes et pour le changement culturel. C'est dans ce contexte que pourraient être étudiés non seulement les régimes fonciers et les problèmes spécifiques des droits des personnes appartenant à des minorités ou à des populations autochtones, mais aussi des questions connexes touchant aux droits civils et politiques, et en particulier à la liberté de réunion et d'association.

51. Pour l'heure, on ne peut poser le problème qu'en des termes très généraux. On pourrait toutefois l'étudier plus en détail ultérieurement. C'est ainsi qu'une étude distincte sur la réforme agraire et la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels pourrait être entreprise une fois la présente étude terminée.

B. L'ajustement structurel et la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels

52. Le problème de la pauvreté qui vient d'être examiné ne se pose pas dans un vide économique. Il fait partie d'un ensemble plus vaste de réalités socio-économiques. Ces réalités, de même que l'évolution des dimensions et des formes de la pauvreté, doivent être considérées en étroite liaison avec les grandes transformations économiques du moment. Cela n'est certainement pas également vrai de toutes les situations, dont certaines ne peuvent être pleinement comprises que si elles sont examinées en tant que telles. Néanmoins, on peut considérer par hypothèse que les changements actuels de nature et de forme de la pauvreté doivent être étudiés en association avec les grandes mutations économiques et sociales de notre époque. Ainsi, on peut admettre que le phénomène de l'extrême pauvreté dans les pays très développés d'Europe occidentale, qui a été mis en évidence par ATD-Quart Monde, doit probablement être replacé dans le contexte des changements structurels actuels et du chômage qui en résulte (on compte 17 millions de chômeurs dans les pays membres de la CEE en 1989) 30/. Le chômage peut, à son tour, être considéré comme faisant partie de réalités socio-économiques plus vastes caractérisées

par l'évolution des modes de production (technologies nouvelles) et par les politiques économiques que suivent actuellement la plupart des pays développés à économie de marché. Cela ne veut pas dire cependant qu'il y ait une relation directe entre les chiffres du chômage et l'extrême pauvreté 31/. Comme nous l'avons dit plus haut, il convient d'examiner dans chaque cas la nature exacte des rapports entre ces phénomènes avant de formuler des conclusions générales.

53. Dans le cadre de la présente étude sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, il faudra d'abord déterminer les phénomènes socio-économiques généraux qui compromettent le plus l'exercice de ces droits. On pourrait, dans cette perspective, examiner de près la situation économique des pays en développement lourdement endettés qui se trouvent confrontés aux problèmes d'ajustement structurel. Les raisons de ce choix sont les suivantes :

a) depuis la fin des années 70, les pays en développement endettés doivent assurer, au prix de grands sacrifices, un service de la dette de plus en plus lourd et appliquer des mesures d'extrême austérité qui, à leur tour, compriment les dépenses dans les secteurs qui sont particulièrement importants pour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (soins de santé, éducation, logement et autres services sociaux de base, en particulier);

b) ces politiques résultent seulement en partie de choix nationaux : elles sont dans une grande mesure le fruit de décisions prises au niveau international, et notamment par certaines institutions spécialisées du système des Nations Unies;

c) la question du "contenu essentiel minimal" des droits économiques, sociaux et culturels (voir plus haut, par. 30) doit être considérée par rapport à la situation concrète des pays qui ont les plus grandes difficultés à s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels.

54. La situation économique de ces pays est conditionnée par l'"ajustement", lequel suppose le plus souvent des changements structurels; il sera donc question, dans cette partie du présent rapport préliminaire, de l'"ajustement structurel". Les politiques d'ajustement semblent être la préoccupation économique dominante de nombreux pays, constituant ainsi le cadre dans lequel toutes les autres questions liées à l'économie et au développement doivent être considérées.

55. Ce choix tient aussi au fait que cet aspect des droits économiques, sociaux et culturels contemporains, a fait l'objet d'une étude économique d'une grande richesse publiée récemment par l'UNICEF sous le titre "L'ajustement à visage humain" 32/. Les auteurs de cette étude ont considéré l'analyse économique et le processus de décision sous un angle intéressant que le titre évoque bien et qui est d'une grande utilité dans tout débat sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

56. Par rapport aux approches économiques antérieures, qui reposaient, par exemple, sur les notions de "croissance" et de "ruissellement" (l'idée étant que des taux de croissance élevés auraient automatiquement un effet de ruissellement dont les pauvres bénéficieraient), ou de "développement" et de "satisfaction des besoins essentiels" (les aspects non économiques du développement et l'atténuation de la pauvreté entrant alors en ligne de compte

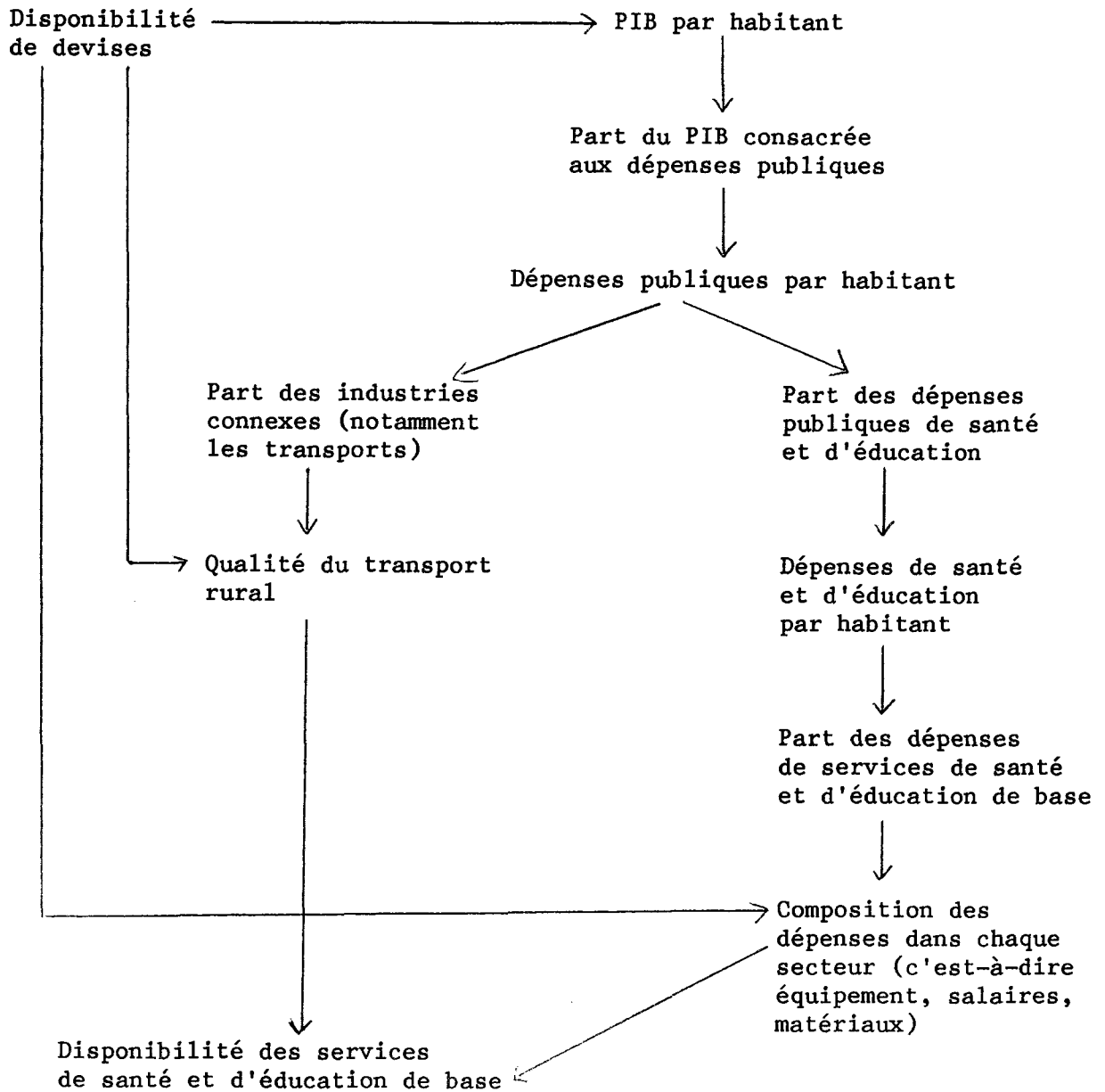
en même temps que la croissance), cette étude peut être définie comme complétant l'idée d'ajustement par celle d'atténuation de la pauvreté. Ce faisant, on n'a guère procédé autrement que lorsque l'on a complété le concept de croissance par ceux de "redistribution dans la croissance" et de "satisfaction des besoins essentiels" 33/.

57. Diverses considérations expliquent l'intérêt des conclusions de l'étude de l'UNICEF pour l'examen des problèmes liés à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. La première est que cette étude prend avec raison pour point de départ la préoccupation économique majeure d'un grand nombre de pays en développement, préoccupation qui a des conséquences directes sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels et sur le "contenu essentiel" qu'il est effectivement possible de donner à ces droits. La deuxième raison est que cette étude contient des renseignements très précieux, fondés sur un travail approfondi de recherche empirique. Les études de cas ainsi menées 34/ peuvent donc être d'une grande valeur pour les débats consacrés aux droits économiques, sociaux et culturels qui, bien souvent, ne reposent guère sur des faits solidement établis. Enfin, certaines des conclusions générales de l'étude sont d'un intérêt tout particulier pour la question examinée ici.

58. Pour ne citer qu'un exemple, il a été indiqué au paragraphe 32 du présent rapport que les auteurs des principes de Limburg, qui sont des spécialistes de droit international, ont déclaré que l'obligation qui incombe aux Etats membres, en application du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels "d'assurer progressivement le plein exercice" de ces droits veut dire que les "Etats parties doivent s'acheminer aussi promptement que possible vers la réalisation de ces droits". En outre, toujours selon eux, cette obligation "est indépendante de l'accroissement des ressources disponibles".

59. On voit aisément qu'il existe une relation entre les "ressources disponibles" et la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Toute la question, cependant, est de savoir quelle est la nature de cette relation particulièrement en période de diminution des "ressources disponibles" (en raison, par exemple, d'une croissance du PIB faible ou "négative", ou d'une augmentation du prélèvement opéré sur les ressources pour assurer le service de la dette). Ces situations s'accompagnent généralement d'une compression des dépenses de santé et d'éducation ainsi que d'une diminution de l'aide alimentaire; de ce fait, l'accès des groupes vulnérables aux services de santé et d'éducation est rendu plus difficile. Néanmoins, cette évolution ne se produit pas automatiquement, mais par une "chaîne d'événements liant le PIB par habitant aux services de base. Les nombreux maillons de cette chaîne montrent que la baisse du PIB par habitant et la diminution des services ne sont pas inévitablement liés. A chaque maillon de cette chaîne, les effets peuvent être contrecarrés ou amplifiés" 35/. Le schéma ci-après, repris de l'étude de l'UNICEF, illustre les liens entre crise économique et services de base.

Andersen, Jaramillo et Stewart



60. Les auteurs de l'étude de l'UNICEF concluent ce qui suit :

"Les pouvoirs publics peuvent améliorer considérablement les services sociaux de base, même en temps de restrictions financières sévères, par une restructuration des dépenses publiques obtenue en renonçant aux services coûteux qui s'adressent principalement à l'élite et en choisissant plutôt des interventions à moindre coût portant, par exemple, sur les soins de santé primaires, l'éducation de base ou le logement auto-assisté, par un meilleur ciblage et par une meilleure gestion." 36/

Il faut cependant ajouter, comme les auteurs le signalent eux-mêmes dans un contexte légèrement différent, que "Les plus vulnérables peuvent être protégés en période d'ajustement même en l'absence de croissance économique, par l'adoption de programmes ciblés. Cependant, il y a des limites aux résultats que cette méthode peut procurer dans le moyen terme quand la croissance devient essentielle" 37/.

61. Les auteurs de l'étude conjointe de la Banque mondiale et du Fonds monétaire intitulée "Renforcer les efforts en vue de remédier à la pauvreté" (voir note 21) relèvent une réorientation de la stratégie de la Banque, en vertu de laquelle les politiques d'expansion doivent être assorties d'objectifs clairement définis et de programmes de réduction de la pauvreté. Il semble donc que l'on reconnaisse de plus en plus le caractère complémentaire de ces deux types d'efforts. On pourrait probablement en dire autant de la restructuration des dépenses publiques au bénéfice des services sociaux de base : il y a des limites aux résultats à attendre d'une telle restructuration dans le moyen terme lorsque la croissance devient essentielle. Il convient donc de considérer la restructuration non pas comme un substitut à la croissance mais plutôt comme son complément.

62. Ces conclusions vont dans le même sens que celles des spécialistes du droit international cités au paragraphe 32, selon lesquels le devoir des Etats d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels existe indépendamment de l'accroissement des ressources et suppose l'utilisation efficace des ressources disponibles. Néanmoins, dans le cadre des politiques à moyen et à long terme, la croissance des ressources disponibles est indispensable pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. La véritable difficulté réside, semble-t-il, dans la méthode applicable pour évaluer la répartition des ressources disponibles ainsi que les politiques des Etats. La solution de ces problèmes pourrait grandement aider à définir "le contenu essentiel" des droits économiques, sociaux et culturels. Elle relève apparemment du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui devra progressivement mettre au point des méthodes pour évaluer les progrès accomplis par les Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il serait faux cependant de conclure de ce qui précède que ces problèmes se posent uniquement aux Etats parties au Pacte et au Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Il ne faut pas oublier que ces droits sont universellement reconnus et que les problèmes posés par leur réalisation, dont certains ont été examinés ci-dessus, concernent de façon générale tous les Etats.

63. La Sous-Commission devrait donc essayer d'apporter sa propre contribution, notamment par l'intermédiaire de la présente étude qui pourrait ultérieurement mettre l'accent sur les problèmes des pays qui se trouvent confrontés à de graves difficultés par suite des politiques d'ajustement et du mode effectif d'utilisation de leurs ressources. On pourrait à ce titre étudier le cas d'un certain nombre de pays qui se sont employés à équilibrer leurs politiques économiques, c'est-à-dire leurs politiques d'expansion, et de restructurer les dépenses qu'ils consacrent aux services sociaux de base. Les résultats pourraient éclairer le débat général sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et aider à mieux cerner le "contenu essentiel" de chacun de ces droits dans les conditions socio-économiques de différents Etats.

III. LE ROLE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE DANS LA REALISATION DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

64. La coopération internationale a un rôle majeur à jouer dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. C'est ce que reconnaissent divers instruments internationaux, et notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui, au paragraphe 1 de l'article 2, cite "l'assistance et la coopération internationales" au nombre des engagements pris par les Etats pour contribuer à la réalisation de ces droits, et qui mentionne à l'article 18, le rôle des institutions spécialisées dans la mise en oeuvre des droits. De plus, si l'on admet, conformément à ce qui est indiqué dans la section qui précède, que le développement lui-même est important pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, on peut alors faire état d'instruments tels que la Déclaration sur le droit au développement (voir par. 22) dont le paragraphe 1 de l'article 4 dispose que : "les Etats ont le devoir de prendre, séparément et conjointement, des mesures pour formuler des politiques internationales de développement en vue de faciliter la pleine réalisation du droit au développement." (Non souligné dans le texte.) De l'avis du Rapporteur spécial, chaque fois qu'il s'agira, à l'avenir, de formuler des politiques internationales de développement, la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, et celle des autres droits de l'homme, devraient figurer au nombre des objectifs assignés à ces politiques.

A. Domaines de coopération avec les institutions spécialisées en ce qui concerne la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels

65. La coopération internationale tendant à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels est, par sa nature, étroitement liée à l'action que mènent les principales institutions spécialisées, et notamment l'OIT, la FAO, l'OMS et l'UNESCO. L'oeuvre que ces organisations accomplissent demeure très importante pour la réalisation de ces droits, quelles que puissent être les différences dans leur manière d'aborder les problèmes et quelles que puissent être aussi les critiques formulées par ceux qui leur reprochent de mettre "bien peu d'empressement" à faire appliquer le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 38/.

66. La Commission et la Sous-Commission continueront d'avoir tout avantage à s'assurer la coopération des institutions spécialisées, surtout si les activités relatives aux droits économiques, sociaux et culturels doivent occuper une plus grande place dans leurs travaux.

67. Parmi les dernières initiatives prises à cet égard, il convient de mentionner la résolution 1985/42 de la Commission par laquelle celle-ci a invité les directeurs généraux de ces institutions à rédiger chacun un rapport concis sur l'état de la mise en oeuvre des droits au travail, à l'alimentation, à l'éducation, et à la santé, respectivement, et d'en saisir la Commission à sa quarante-deuxième session pour qu'elle puisse entreprendre une évaluation globale des progrès réalisés dans ce domaine et des problèmes qui s'y posent. Les rapports succincts établis par les directeurs généraux de ces institutions 39/ ont été examinés par la Commission à sa session suivante, sans que des décisions particulières aient été prises au sujet des suites à leur donner. Les rapports ne faisaient que décrire les activités menées par les quatre institutions dans les domaines considérés, sans évoquer l'orientation que leur coopération avec la Commission des droits de l'homme pourrait prendre. Seule la FAO indiquait qu'elle entretenait des rapports et collaborait avec la Commission et avec d'autres organismes compétents pour élaborer des instruments internationaux concernant le droit à l'alimentation; l'UNESCO faisait savoir que des renseignements sur ses activités pertinentes seraient communiqués régulièrement à la Sous-Commission 40/.

68. On pourrait examiner dans le cadre de la présente étude (à un stade ultérieur) les types d'activités qui pourraient contribuer à renforcer la coopération entre la Commission et la Sous-Commission et les institutions spécialisées. Lorsqu'elle se penchera sur cette question, la Sous-Commission devrait tenir compte de l'expérience acquise en la matière par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. A l'époque de la création du Comité, un certain nombre d'idées avaient été avancées au sujet de l'instauration d'un dialogue entre les principales institutions spécialisées et le Comité : ce dialogue devait avoir notamment pour objectifs la mise au point d'indicateurs de l'application du Pacte, l'élaboration de principes directeurs pour la présentation de rapports par les Etats parties et l'adoption de dispositions pour la Commission de rapports par les institutions spécialisées en application de l'article 18 du Pacte 41/. Les deux premières sessions du Comité ont montré que des progrès dans ces domaines sont possibles et probables 42/.

69. En ce qui concerne la coopération entre la Commission et la Sous-Commission, d'une part, et l'OIT, l'UNESCO, l'OMS et la FAO, d'autre part, il conviendrait d'ajouter de nouvelles méthodes à celles qui ont été mises au point par le passé; on pourrait envisager, par exemple, de faire participer des représentants de ces institutions aux réunions de la Commission et de la Sous-Commission, et d'examiner de temps à autre des rapports de ces institutions sur l'exercice des droits à l'alimentation, à la santé, à l'éducation et au travail.

70. La présente étude pourrait avoir notamment pour objet d'analyser la faisabilité de nouvelles méthodes de ce genre. On peut citer à titre d'exemple, la détermination d'indicateurs qui permettraient d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels : il s'agit en l'occurrence de savoir s'il est possible de tenter de sélectionner quelques-uns des indicateurs existants pour procéder à cette évaluation. L'idée de base est que la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels est une tâche qui incombe à tous et non pas seulement aux Etats parties au Pacte. Si la Commission et la Sous-Commission veulent développer utilement leurs activités relatives aux droits économiques, sociaux

et culturels et dépasser le stade de l'examen général de ces questions, il faut définir et adopter des indicateurs appropriés. Certes, on peut considérer que pareille activité relève des compétences du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mais celui-ci aura peut-être besoin de temps pour élaborer de tels indicateurs. En entreprenant un examen (sur la base des indicateurs déjà utilisés par divers organismes du système des Nations Unies), la Commission et la Sous-Commission pourraient aider indirectement le Comité dans ses travaux.

71. Autre thème possible de la présente étude : le développement des normes internationales concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Il convient de rappeler à ce sujet que l'article 23 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit la poursuite de l'action normative, et notamment l'adoption de recommandations et la conclusion de conventions.

72. On s'accorde de plus en plus à reconnaître la nécessité de normes plus précises dans certains des domaines pertinents. C'est ainsi que la Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 1989/11 sur la non-discrimination dans le domaine de la santé, a invité la Sous-Commission à examiner la possibilité d'étudier divers types de discrimination à l'égard des malades ou des victimes de handicaps, en consultation avec l'Organisation mondiale de la santé et en donnant aux gouvernements qui souhaiteraient exprimer leurs vues l'occasion de le faire. Cette demande était indirectement liée à l'étude, par la Sous-Commission, de la discrimination contre les personnes porteuses du virus HIV ou atteintes du SIDA que la Sous-Commission, dans sa décision 1988/211, avait envisagé de mener. Le Rapporteur spécial n'entend certainement pas aborder une question dont l'examen est confié à un autre membre de la Commission. Cependant, il relève avec intérêt que la Commission a jugé nécessaire que soient élaborées plus avant des normes internationalement admises dans le domaine de la santé (le droit au niveau de santé physique et mentale le plus élevé possible et le droit à la non-discrimination dans ce domaine).

73. Il y a d'autres domaines encore où il pourrait être nécessaire de préciser les normes existantes concernant les droits économiques, sociaux et culturels de la personne humaine. On peut citer le droit au logement, qui fait partie du droit plus vaste à un niveau de vie adéquat. Le droit au logement, qui n'avait guère retenu l'attention des spécialistes des droits de l'homme, a pris une importance nouvelle en 1987, Année internationale du logement des sans-abri. Néanmoins, on n'a toujours pas précisé clairement la portée de ce droit. Il serait nécessaire d'établir des normes plus claires dans ce domaine en tenant compte de la complexité du problème et de la grande diversité des conditions concrètes dans lesquelles il se pose ^{43/}. Il ne sera pas possible de le faire sans coopérer avec le Centre des Nations Unies pour les établissements humains et, éventuellement, avec d'autres organes et institutions du système des Nations Unies. Certes, l'élaboration de ces normes pourrait être entreprise dans le cadre de l'établissement des rapports destinés au Comité des droits économiques, sociaux et culturels; mais on est en droit de penser que le travail d'analyse que la Sous-Commission pourrait faire faciliterait l'accomplissement de cette tâche. Enfin, il convient de souligner que l'établissement de normes plus précises devrait être lié à la question des indicateurs évoquée ci-dessus, ainsi qu'à la détermination du contenu essentiel du droit considéré.

74. Il existe un autre domaine dans lequel une telle action normative pourrait être utile; c'est celui du droit à l'éducation. En sus des activités déjà menées par l'UNESCO, on pourrait envisager de formuler des normes plus précises au sujet de questions particulières telles que les franchises universitaires. L'importance du renforcement de ces franchises pour la pleine réalisation du droit à l'éducation a été reconnue 44/. Entraide universitaire mondiale a adopté récemment la Déclaration de Lima sur les franchises universitaires et l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, qui souligne que les franchises universitaires sont "une condition indispensable de l'accomplissement des fonctions d'éducation, de recherche, d'administration et de service confiées aux universités et aux autres établissements d'enseignement supérieur". Les franchises universitaires sont définies comme étant "la liberté des membres de la communauté universitaire, individuellement ou collectivement, d'acquérir, développer et transmettre des connaissances par la recherche, l'étude, la discussion, la documentation, la production, la création, l'enseignement, l'exposé et la rédaction de textes". Le Rapporteur spécial est d'avis que la notion de franchises universitaires doit être considérée en liaison étroite avec le droit à l'éducation, ou en tant que dérivé de ce droit. Ces franchises sont en outre un aspect important du droit à la liberté de pensée et du droit à la liberté d'opinion et d'expression. Elles constituent donc un des domaines où l'interdépendance entre les deux grands groupes de droits de l'homme est manifeste. Il a déjà été proposé que la Déclaration de Lima soit portée à l'attention de l'UNESCO et de l'Organisation des Nations Unies afin que l'éventualité d'une action normative dans ce domaine soit examinée.

75. Il convient enfin de mentionner pour mémoire qu'il existe déjà, dans le domaine de compétence de l'OIT, des normes bien établies dont il n'est pas nécessaire de traiter dans le cadre de la présente étude.

76. La Sous-Commission voudra peut-être examiner, en plus des indicateurs et des activités normatives, les questions du développement du rôle des institutions spécialisées en ce qui concerne la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, et du renforcement de la fonction de coordination exercée dans ce domaine par le Conseil économique et social et par la Commission des droits de l'homme. Ces questions pourraient cependant être abordées à un stade ultérieur de l'étude.

B. Incidence des activités des institutions financières internationales sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels

77. La Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, dans les résolutions qui ont conduit à l'établissement du présent rapport ont demandé que soient étudiées notamment "les conséquences pour les droits de l'homme des politiques et pratiques des institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international et la Banque mondiale". Dans le présent rapport préliminaire, on se bornera à quelques observations sur certains problèmes essentiels. On a considéré, en les formulant, que ce sont surtout les conséquences, sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, des programmes de stabilisation et d'ajustement appliqués sous les auspices du Fonds monétaire, qui devraient être étudiées ultérieurement en profondeur. Ce choix repose sur les observations formulées à propos des ajustements structurels dans la partie II. B du présent rapport préliminaire.

78. Il tient aussi au fait que la Commission, dans sa résolution 1989/15 a décidé d'inscrire à son ordre du jour un point spécifique intitulé "La dette extérieure, les politiques d'ajustement économique et leurs conséquences pour la jouissance effective des droits de l'homme, en particulier pour l'application de la Déclaration sur le droit au développement". Le Rapporteur spécial considère que cette décision soulève nécessairement la question de l'incidence de la dette extérieure et des politiques d'ajustement économique sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Le Fonds monétaire jouant un rôle central dans les décisions prises à l'échelon international en matière de dette, il est nécessaire d'examiner ici l'impact des politiques d'ajustement mises en oeuvre sous son égide.

79. Le présent rapport préliminaire ne peut qu'évoquer cette question. Les membres de la Sous-Commission sont invités à formuler des observations sur l'approche proposée quant au fond ainsi que sur la méthode à suivre pour analyser les problèmes pertinents.

80. Il est incontestable, selon le Rapporteur spécial, que le Fonds monétaire est au centre des décisions internationales relatives à la dette. Il joue maintenant un rôle déterminant non seulement dans les décisions relatives aux politiques économiques des pays endettés mais aussi dans celles qui ont trait à certains prêts ou à certains investissements privés extérieurs 45/.

81. Dans les débats relatifs aux incidences de ses politiques sur les coûts sociaux des programmes d'ajustement, le Fonds monétaire international est souvent "accusé" d'avoir une part de responsabilité dans la détérioration du niveau de vie et l'aggravation du sort des pauvres 46/. Le Fonds y oppose généralement une réponse en deux points : premièrement, il n'intervient pas dans les décisions sociales et politiques de ses membres, qui sont des Etats souverains, et il ne pourrait d'ailleurs le faire; deuxièmement, il a pour mission de s'occuper des questions à court terme touchant les balances des paiements, les décisions relatives au développement à long terme (nécessaires pour améliorer les services sociaux) n'étant pas de son ressort. Ces deux arguments se fondent sur l'interprétation des buts du Fonds tels qu'ils sont énoncés dans l'article I de ses Statuts 47/.

82. Ni l'un ni l'autre de ces deux arguments n'est entièrement acceptable. Les décisions du Fonds ont inévitablement un retentissement sur les politiques économiques des pays endettés et, partant, sur leurs orientations sociales et politiques. Tenter de dissocier l'"économique" du "social" et du "politique", c'est nier les dures réalités auxquelles la plupart des pays endettés se trouvent confrontés. En outre, le Fonds, aux termes de l'alinéa ii) de l'article I des Statuts, doit faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et "contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les Etats membres, objectifs premiers de la politique économique". De plus, l'alinéa v de l'article I donne pour mission au FMI de mettre ses ressources générales temporairement à la disposition des Etats Membres, "leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale". Ces deux dispositions soulignent le lien intrinsèque qui existe entre la politique économique et la stabilité sociale, celle-ci étant elle-même directement en rapport avec les droits économiques, sociaux et culturels. Il paraît donc

légitime, en vertu de l'article I des Statuts du FMI qui définit les buts de cette institution, que celle-ci se préoccupe dans une certaine mesure des conséquences que les politiques qu'elle préconise peuvent avoir sur les droits de l'homme.

83. L'autre argument (à savoir que le Fonds monétaire international n'est pas une institution de développement) est tout aussi contestable. Les emprunts contractés par les pays actuellement endettés étaient destinés à financer un certain type de développement, qui était encouragé par la Banque mondiale et accepté par le Fonds. Par la suite, on a attendu de ces pays qu'ils assurent le service de leur dette (alors que les taux d'intérêt atteignaient des niveaux records) et qu'ils suivent les mêmes modèles de développement, mais avec des programmes d'ajustement à l'appui.

84. Dans les deux cas, les activités financières à court terme (emprunts et service de la dette) ont lourdement pesé sur le développement d'un grand nombre de pays en développement et, en conséquence, sur l'exercice des droits de l'homme par leurs populations. Il devient plus clair que jamais que les formules à court terme du FMI suscitent de graves difficultés dans de nombreux pays en développement et y compromettent bien souvent les possibilités de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

85. Bien que les solutions du Fonds puissent être inattaquables, du point de vue technique, elles ne tiennent pas compte des réalités des pays dans lesquels elles sont appliquées. C'est ce qu'ont montré récemment les tragiques événements du Venezuela. Dans une lettre du 4 mars 1989 à M. Michel Camdessus, Directeur général du Fonds monétaire international, M. Carlos Andrés Pérez, Président du Venezuela, a déclaré que les politiques appliquées par le Fonds revenaient à administrer des médicaments à un malade sans tenir compte de l'état de son organisme, sans savoir s'il pourra les tolérer et sans prévoir d'autres mesures pour accroître sa capacité de résistance. M. Carlos Andrés Pérez poursuivait : "Nul ne se préoccupe des possibilités de croissance économique, ni de la nécessité de mettre un terme à la détérioration de l'équilibre social que les mesures d'ajustement provoquent dans les pays, où le préjudice considérable subi par les secteurs pauvres de la population engendre, sous l'effet d'un désespoir alimenté par l'injustice, d'effrayantes explosions de violence, comme on a pu le voir dans les rues de Caracas et comme on continuera certainement de le voir et de le vivre dans d'autres villes du monde en développement 48/.

86. Les graves conséquences de l'endettement ont incité à rechercher des solutions nouvelles. Diverses propositions ont été faites, notamment par la France et le Japon et, dernièrement, par les Etats-Unis. Elles ont été examinées en avril 1989 par un certain nombre d'organes du Fonds monétaire et de la Banque mondiale 49/.

87. Il ressort du communiqué du Comité intérimaire du Conseil des Gouverneurs sur le système monétaire international qu'une politique cohérente qui tiendrait pleinement compte des réalités des pays en développement endettés n'a pas encore été trouvée 50/.

88. Par ailleurs, le communiqué du Groupe des Vingt-quatre révèle que les pays en développement ont fait une analyse claire de la nature du problème de la dette et des principaux types d'activités à entreprendre. On peut y lire ce qui suit : "La dette extérieure est critique. Les ratios du service de la dette restent élevés et insoutenables, et les transferts nets négatifs massifs

de ressources, aggravés par des taux d'intérêt internationaux élevés et en hausse, constituent une entrave majeure qui affecte les perspectives de croissance des pays en développement" 51/. Au sujet des problèmes d'ajustement structurel, le Groupe des Vingt-quatre souligne que "les autorités nationales restent responsables au premier chef de la formulation et de la mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel" et que "les réalités sociales, politiques et économiques ainsi que les priorités de développement du pays qui procède à un ajustement doivent être au centre de la formulation et de la mise en oeuvre des programmes d'ajustement" (Non souligné dans le texte). En outre, le Groupe a noté "avec satisfaction les efforts accrus déployés par la Banque mondiale afin d'aider les gouvernements à concevoir des programmes qui contribuent à atténuer les effets négatifs de l'ajustement sur les populations les plus pauvres [et a demandé] instamment que de telles mesures fassent partie intégrante de toutes les opérations d'ajustement" 53/. Enfin, il a lancé "un appel à la communauté internationale pour qu'elle apporte un soutien supplémentaire comprenant des financements concessionnels aux programmes visant à améliorer le niveau de vie des populations les plus pauvres". 54/

89. Les préoccupations des pays en développement évoquées au paragraphe précédent ont trouvé un écho dans le communiqué adopté par le Comité du développement du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Le Comité est convenu qu'au nombre des "éléments essentiels à la réussite d'un programme d'ajustement structurel" figure :

"c) La prise en compte, dans la conception des programmes, des objectifs de réduction de la pauvreté, des questions relatives à l'environnement et des moyens propres à atténuer les retombées négatives sur les groupes les plus vulnérables, de préférence par l'organisation de programmes générateurs de revenus". 55/

90. Les extraits que nous venons de citer de documents du Fonds monétaire et de la Banque mondiale montrent que l'on comprend de mieux en mieux la nécessité d'améliorer les politiques formulées ou préconisées par les institutions créées à Bretton Woods afin de répondre aux besoins des pays en développement lourdement endettés et, plus particulièrement, des groupes les plus vulnérables de leurs populations. Il reste à savoir si cela conduira à formuler et à appliquer des politiques cohérentes et efficaces.

91. La question qui devrait être examinée par les organes des Nations Unies compétents en matière de droits de l'homme, particulièrement la Commission et la Sous-Commission, est de savoir si ces processus méritent l'attention et si eux-mêmes ont quelque contribution à apporter dans ce domaine. Le Rapporteur spécial estime pour sa part que la réponse devrait être positive.

92. Il est clair que les organes des Nations Unies compétents en matière de droits de l'homme ne sont pas en mesure de donner des conseils sur des sujets purement économiques ou financiers. En revanche, il leur appartient de faire connaître leur opinion sur des questions qui ont un rapport avec l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Ils devraient donc commencer à concevoir une méthode qui leur permette d'établir d'un dialogue fructueux avec les institutions financières internationales. La présente étude sur les problèmes de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels pourrait servir de point de départ. Cette étude étant au stade initial, il convient de s'interroger sur la méthode à mettre au point. Le Rapporteur spécial soumet les éléments ci-après à l'attention de la Sous-Commission :

a) Il conviendrait d'étudier la documentation spécialisée et les rapports pertinents établis à l'intérieur du système des Nations Unies afin d'avoir une vue d'ensemble de l'état actuel de la réflexion concernant les incidences des politiques des institutions financières internationales sur les droits de l'homme, et plus précisément, sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels;

b) L'étude des indicateurs pouvant servir à évaluer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels devrait être complétée par un échange de vues avec le Fonds monétaire et la Banque mondiale sur le phénomène de la pauvreté dans les pays lourdement endettés. Il conviendrait d'examiner à l'occasion de cet échange de vues les mesures destinées à atténuer les effets néfastes des programmes d'ajustement sur les groupes les plus vulnérables;

c) Il conviendrait d'engager un échange de vues avec le Fonds monétaire et la Banque mondiale afin de promouvoir la prise en compte, dans les programmes d'ajustement structurel, d'objectifs concernant la réduction de la pauvreté, et de mettre au point une méthode permettant d'étudier, au moment où l'on formule les programmes d'ajustement, les impacts à prévoir dans le domaine des droits de l'homme;

d) Il faudrait déterminer si les gouvernements des pays lourdement endettés et pour lesquels les processus d'ajustement soulèvent de graves difficultés, sont disposés à coopérer avec la Sous-Commission et, en particulier, à lui faire part de leur expérience et de leurs vues concernant l'incorporation, dans les programmes d'ajustement structurel, d'objectifs ayant trait à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les méthodes d'élaboration d'études d'impact sur les droits de l'homme lors de la formulation des programmes d'ajustement structurel. Bien entendu, c'est seulement à partir de l'expérience concrète qu'il sera possible de formuler utilement des conclusions et des recommandations générales sur place à réserver dans les politiques d'ajustement aux considérations relatives aux droits de l'homme.

93. En énonçant les idées exposées dans les paragraphes qui précèdent, le Rapporteur spécial a parfaitement conscience de la complexité des questions en jeu. Celle-ci ne devrait pas cependant empêcher la Sous-Commission et la Commission de s'employer à mener une action significative dans un domaine aussi important que celui de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

IV. CONCLUSIONS PRELIMINAIRES

94. L'étude sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels devrait porter essentiellement sur les domaines critiques indiqués ci-après :

a) L'élaboration d'une approche unifiée des droits économiques, sociaux et culturels, pour ce qui est tant de leur interprétation que de leur mise en oeuvre, devrait faire l'objet de débats plus poussés. L'étude devrait contribuer à une conception plus équilibrée des deux grands groupes de droits de l'homme et à l'approfondissement de la notion d'interdépendance et d'indivisibilité des droits de l'homme.

b) En ce qui concerne la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels à l'échelon national, l'étude devrait être axée, premièrement, sur

la question de l'extrême pauvreté et, deuxièmement, sur les effets des politiques d'ajustement structurel sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Les principales raisons de ce choix sont exposées dans le présent rapport préliminaire, tandis que le travail d'analyse se fera ultérieurement.

c) La coopération internationale est un élément décisif de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. La suite de l'analyse portera, premièrement, sur l'action future des institutions spécialisées compétentes dans les domaines des droits économiques, sociaux et culturels (OIT, FAO, UNESCO et OMS) et, deuxièmement, sur les incidences des activités des institutions financières internationales (Fonds monétaire et Banque mondiale, en particulier) sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

d) Le présent rapport préliminaire n'a pas traité du rôle que les institutions de développement du système des Nations Unies, et notamment le PNUD, pourraient jouer dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Il est indéniable que cette question devrait être traitée mais elle ne devrait l'être qu'une fois achevée une première analyse des problèmes exposés dans le présent rapport préliminaire. Il en va de même du renforcement de la fonction de coordination exercée par le Conseil économique et social et la Commission des droits de l'homme en ce qui concerne la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

e) La phase suivante de l'étude sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels sera consacrée à une analyse des problèmes évoqués dans le présent rapport. Les informations seront tirées principalement des études, rapports et autres documents pertinents établis dans le système des Nations Unies ainsi que de la documentation spécialisée et des renseignements fournis par les organisations non gouvernementales. Elles seront complétées par les réponses faites par les Etats sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels en application des résolutions pertinentes de la Commission des droits de l'homme, ainsi que par les rapports qu'ils soumettent conformément à l'article 16 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les membres de la Sous-Commission sont invités à indiquer au Rapporteur spécial les sources qu'ils suggèrent de consulter.

f) Ultérieurement, on pourrait en outre réunir des renseignements et examiner les acquis de l'expérience en matière de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels dans différents Etats, et en particulier dans ceux qui mettent en oeuvre des programmes d'ajustement structurel, avec toutes les difficultés que cela comporte. Le Rapporteur spécial est prêt à engager des consultations avec les gouvernements qui le souhaiteraient afin de faire connaître leur expérience dans des rapports ultérieurs sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

g) Enfin, le Rapporteur spécial souhaiterait que la Sous-Commission considère, à sa quarante et unième session la possibilité d'examiner la question de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels au titre d'un point distinct de son ordre du jour. Cet examen, ainsi qu'une décision éventuelle à ce sujet, seraient utiles pour la détermination des méthodes à suivre et l'établissement du calendrier des rapports que le Rapporteur spécial soumettra par la suite à propos de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

NOTES

1/ Etude élaborée par Manouchehr Ganji, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.75.XIV.2).

2/ Résolutions 2(XXXI) du 10 février 1975, 4 (XXXIII) du 21 février 1977, 4 (XXXV) et 5 (XXXV) du 2 mars 1979, 6 (XXXVI) et 7 (XXXVI) du 21 février 1980, 36 (XXXVIII) du 11 mars 1981, 1982/17 du 9 mars 1982, 1983/15 du 22 février 1983, 1984/16 du 6 mars 1984, 1985/42 du 14 mars 1985, 1986/13 et 1986/15 du 10 mars 1986, 1987/19 et 1987/20 du 10 mars 1987, 1988/22 et 1988/23 du 7 mars 1988 et 1989/12 et 1989/13 du 2 mars 1989.

3/ Londres, Oxford University Press, 1987 (également publié sous la cote A/42/427).

4/ Voir note 32.

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

6/ Vladimir Kartashkin, "Les droits économiques, sociaux et culturels", dans "Les dimensions internationales des droits de l'homme", Karel Vasak dir. publ., Paris, UNESCO, 1978, p. 125.

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

8/ Ibid.

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

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

11/ L'importance des mots ne doit cependant pas être sous-estimée : les mots sont porteurs de significations et les significations peuvent conduire à l'action.

12/ Cassese, op. cit., p. 297.

13/ Oscar Schachter, "Human dignity as a normative concept", American Journal of International Law, vol. 77, No 6 (éditorial).

14/ Henkin, op.cit., p. 113.

15/ Kartashkin, op.cit., p. 125.

16/ Philip Alston, "Out of the abyss : the challenges confronting the new UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights", Human Rights Quarterly, Vol. 9, No 2 (1987), p. 352.

17/ Ibid., p. 352 et 353.

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

19/ Ce Groupe s'est réuni à Maastricht (Pays-Bas) du 2 au 6 juin, à l'initiative de la Commission internationale de juristes, de la Faculté de droit de l'Université de Limbourg (Maastricht) et du Urban Morgan Institute for Human Rights de l'Université de Cincinnati (Ohio, Etats-Unis). Voir Human Rights Quarterly, vol.9, No 2 (1987), p. 121 et suiv.

20/ Ibid.

21/ Bulletin du FMI, 10 avril 1989, p. 97 et 108 à 110.

22/ Déclaration faite par le père Wresinski à la quarante et unième session de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/1987/SR.29, par. 62 à 72).

23/ "Grande pauvreté et précarité économique et sociale", rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Joseph Wresinski, Journal officiel de la République française, Avis et rapports du Conseil économique et social, annexe 1987 - No 6, 28 février 1987.

24/ Ibid., p. 99 à 102.

25/ Upendra Baxi, Law and Poverty, Critical Essays, Upendra Baxi dir. publ., Bombay, 1988, Introduction, p. v.

26/ Ibid.

27/ Déclaration du père Wresinski (voir note 22), par. 65.

28/ Baxi, op. cit., p. xi.

29/ Ibid.

30/ Chiffre communiqué par Giorgio Rosetti, membre du Parlement européen à une Conférence sur l'intégration européenne donnée à Trieste, en Italie, le 15 avril 1989.

31/ Il va de soi qu'une partie seulement des chômeurs doivent être considérés comme des "pauvres", en particulier lorsqu'on procède à des comparaisons inter-régionales.

32/ Cette augmentation est développée dans le document de l'UNICEF intitulé "L'ajustement à visage humain. Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance", G.A. Cornia, R. Jolly et F. Stewart, dir. publ. Economica, 1987, p. 1.

33/ Ibid., p. 5.

34/ Ibid., p. 129-154.

35/ Ibid., p. 99.

36/ Ibid., p. 348.

37/ Ibid., p. 343.

38/ Alston, op. cit., p. 362 à 367.

39/ Document E/CN.4/1986/38 et Corr.1 et Add.1 à 3.

40/ Document E/CN.4/1986/38/Add.2 et 3.

41/ Document E/CN.4/1987/17, annexe (principes de Limbourg), par. 94.

42/ Philip Alston et Bruno Simm, "First Session of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights", American Journal of international Law, 1987, p. 747 à 756 et idem, "Second Session of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights", American Journal of International Law, 1988, p. 603 à 615.

43/ Ces questions sont étudiées dans Scott Lackie, The United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Housing : Towards an Appropriate Approach, University of British Columbia, Centre for Human Settlements, novembre 1988.

44/ Voir, par exemple, la Magna Carta des universités européennes adoptée par les recteurs des universités européennes à Bologne, le 18 septembre 1988, qui définit l'université comme une "institution autonome" et souligne que "la liberté de la recherche et de la formation est le principe fondamental de la vie universitaire".

45/ On trouvera une étude de cas sur cette question dans Margaret Conklin et Daphne Davidson, "The IMF and economic and social human rights : a case study of Argentina, 1958-1985", Human Rights Quarterly, vol. 8 (1986), No 2, p. 227 à 269.

46/ Ibid., p. 250 à 257.

47/ L'article I des Statuts du Fonds monétaire international dispose que :

Les buts du Fonds monétaire international sont les suivants :

- i) Promouvoir la coopération monétaire internationale au moyen d'une institution permanente fournissant un mécanisme de consultation et de collaboration en ce qui concerne les problèmes monétaires internationaux
- ii) Faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les Etats membres, objectifs premiers de la politique économique.

- iii) Promouvoir la stabilité des changes, maintenir entre les Etats membres des régimes de change ordonnés et éviter les dépréciations concurrentielles des changes.
- iv) Aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes entre les Etats membres et à éliminer les restrictions de change qui entravent le développement du commerce mondial.
- v) Donner confiance aux Etats membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale.
- vi) Conformément à ce qui précède, abréger la durée et réduire l'ampleur des déséquilibres des balances de paiements des Etats membres.

Dans toutes ses politiques et décisions, le Fonds s'inspire des buts énoncés dans le présent article.

48/ Bulletin du FMI, 13 mars 1989, p. 66 et 67.

49/ Voir les communiqués adoptés par le Comité intérimaire du FMI et de la Banque mondiale, le Comité du développement du FMI et de la Banque, ainsi que les communiqués du Groupe des Sept, du Groupe des Dix et du Groupe des Vingt-quatre, Bulletin du FMI, 24 avril 1989.

50/ Ibid., p. 118 et 119.

51/ Ibid., p. 123, par. 10. Le communiqué a été adopté le 10 avril 1989.

52/ Ibid., p. 124, par. 34.

53/ Ibid., p. 124, par. 39.

54/ Ibid., p. 124 et 126, par. 41.

55/ Ibid., p. 120. Le communiqué a été adopté le 4 avril 1989.