



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/2006/43  
2 mars 2006

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Soixante-deuxième session  
Point 10 de l'ordre du jour provisoire

**DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

**Droits de l'homme et extrême pauvreté**

**Rapport de l'expert indépendant, Arjun Sengupta<sup>\*</sup>**

---

<sup>\*</sup> La soumission tardive du présent document s'explique par le souci d'y faire figurer des renseignements aussi à jour que possible.

## Résumé

Dans le présent rapport, l'expert indépendant étudie plus avant le lien entre les droits de l'homme et l'extrême pauvreté et entend montrer l'apport indéniable que constitue le fait d'envisager l'extrême pauvreté en tant que violation ou déni des droits de l'homme.

Dans la section I, l'expert indépendant expose l'apport que représente le fait d'envisager le développement en termes de développement humain et d'ériger l'élimination de la pauvreté en objectif exprès du développement économique.

Dans la section II, l'expert indépendant fait valoir qu'envisager l'extrême pauvreté en tant que privation des droits de l'homme constituerait un apport aux efforts déployés pour combattre l'extrême pauvreté, ce en érigeant l'éradication de la pauvreté en un objectif social qui primerait sur les autres objectifs des politiques. L'expert indépendant estime possible de se fonder non seulement sur le droit moral à une vie dans la dignité mais aussi sur une obligation juridique, étant donné que la pauvreté peut être assimilée à une privation de droits consacrés par des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Dans la section III, l'expert indépendant souligne que le recours à la notion d'extrême pauvreté présente l'avantage indéniable de ramener le nombre de personnes ciblées à une fraction plus gérable de l'ensemble de la population et de faire ressortir la nécessité d'accorder la priorité aux plus pauvres des pauvres.

Se référant à la distinction entre «droits élémentaires» que tout État est tenu de mettre en œuvre avec effet immédiat et droits susceptibles d'être mis en œuvre progressivement au fil du temps, l'expert indépendant indique que l'élimination des conditions engendrant la pauvreté extrême devrait être considérée comme une obligation élémentaire dont il faut s'acquitter immédiatement et devant bénéficier du même rang de priorité élevé que les autres objectifs relevant des droits de l'homme.

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction .....	1 - 10	4
I. APPORT DES DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DU DÉVELOPPEMENT .....	11 - 25	6
II. LA PAUVRETÉ SOUS L'ANGLE DES DROITS DE L'HOMME	26 - 47	10
III. LA NOTION D'EXTRÊME PAUVRETÉ .....	48 - 69	16
IV. CONCLUSION.....	70	22

## Introduction

1. À sa quarante-quatrième session, dans sa résolution 1998/25, la Commission des droits de l'homme a adopté le mandat de l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté. A. M. Lizin (Belgique) a été titulaire de ce mandat de 1998 à 2004. À sa soixantième session, la Commission a prorogé le mandat de deux ans et a désigné M. Arjun Sengupta (Inde) nouveau titulaire du mandat. M. Sengupta a soumis son premier rapport (E/CN.4/2005/49) à la Commission à sa soixante et unième session. La Commission a reconfirmé à cette même session, dans sa résolution 2005/16, le mandat de l'expert indépendant tel qu'il était énoncé dans les résolutions 1998/25 et 2004/23, et l'a de plus engagé à «accorder une attention particulière aux expériences concrètes de participation des personnes vivant dans l'extrême pauvreté aux prises de décisions politiques et aux processus sociaux» et à «continuer de se concentrer sur les divers aspects du lien entre les droits de l'homme et l'extrême pauvreté» (par. 11 et 12).

2. Depuis la fin des années 80, époque où la question de l'extrême pauvreté a commencé à être examinée par le système des Nations Unies en tant que question relevant des droits de l'homme, il y a eu une prise de conscience grandissante des incidences négatives de la pauvreté, en particulier de l'extrême pauvreté, sur l'aptitude des gens à jouir des droits de l'homme et des libertés essentielles. En 1987, à la quarante-troisième session de la Commission des droits de l'homme, le père Wresinski, fondateur d'ATD Quart Monde, a plaidé en faveur de travaux axés sur l'extrême pauvreté et de la participation des plus pauvres à la réalisation d'une étude destinée à mettre en évidence et à préciser les liens existant entre droits de l'homme et extrême pauvreté. Par la suite, en 1989, à sa quarante-cinquième session, la Commission des droits de l'homme a pour la première fois consacré un débat distinct à la question de l'extrême pauvreté, affirmant que «l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale sont des atteintes à la dignité humaine et, par conséquent, requièrent des actions urgentes, nationales et internationales, pour qu'il y soit mis fin» (résolution 1989/10).

3. En 1996, Leandro Despouy, Rapporteur spécial de la Sous-Commission, a soumis son rapport final sur la question de l'extrême pauvreté et des droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/1996/13), précisant comment les différentes formes de privation se renforcent mutuellement et constituent un cercle vicieux de la pauvreté. En 2001, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté une déclaration dans laquelle il a défini la pauvreté comme le fait «de ne pas avoir les moyens de base nécessaires pour vivre dans la dignité» et comme la condition «dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, politiques, économiques et sociaux» (E/C.12/2001/10).

4. Dans le premier rapport (E/CN.4/2005/49) qu'il a soumis à la Commission en 2005, l'expert indépendant s'est fondé sur les travaux antérieurs consacrés aux liens entre extrême pauvreté et droits de l'homme, dont les travaux de la précédente titulaire du mandat, de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, de la Commission des droits de l'homme, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de la Banque mondiale et de diverses conférences telles que le Sommet mondial de 1995 pour le développement social. Sur la base de la riche documentation disponible, l'expert indépendant a proposé une définition opérationnelle de l'extrême pauvreté, entendue comme un phénomène

englobant la pauvreté monétaire (c'est-à-dire un revenu suffisant à peine à répondre aux besoins élémentaires, inférieur à un certain plancher), la pauvreté en termes de développement humain (c'est-à-dire la privation de nourriture, de santé, d'éducation, de logement et de sécurité sociale, autant de composantes de développement humain) et l'exclusion sociale (c'est-à-dire le fait d'être marginalisé, victime de discrimination et d'être tenu à l'écart des relations sociales), regroupant ainsi les notions de privation de sécurité élémentaire et de privation de capacité.

5. Dans son premier rapport, l'expert indépendant a exposé le lien existant entre la réalisation des droits de l'homme et l'extrême pauvreté, ainsi que l'importance qu'il y a à s'attaquer au problème de l'extrême pauvreté en recourant à des programmes conçus dans la perspective des droits de l'homme. Il a en outre formulé des propositions générales préconisant des programmes ciblés visant à améliorer les conditions de vie des personnes vivant dans la pauvreté, dépourvues pour l'essentiel de revenu et de développement humain et largement exclues de la participation aux interactions sociales, en portant une attention particulière à la situation des femmes. Il a insisté en particulier sur une catégorie de programme susceptible d'avoir des retombées appréciables en termes de lutte contre l'extrême pauvreté: la création d'emplois, en particulier en faveur des plus démunis des zones rurales et urbaines et essentiellement dans le cadre du secteur non structuré.

6. Depuis son premier rapport, l'expert a entrepris un certain nombre d'activités. Il a eu des consultations avec des représentants de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) à l'occasion d'une mission à Washington, du 7 au 11 mars 2005. Ces consultations ont porté sur le rôle potentiel des institutions financières internationales s'agissant d'intégrer les droits de l'homme dans les efforts de lutte contre la pauvreté, en particulier par le canal des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. L'expert indépendant s'est en outre penché sur plusieurs points de convergence entre les travaux des institutions financières internationales et les droits de l'homme et l'approche basée sur les droits de l'homme et la réduction de la pauvreté. En particulier, il a débattu de l'approche de la Banque mondiale en matière d'équité – thème du rapport 2006 sur le développement dans le monde – et des éléments touchant aux droits de l'homme des analyses d'impact sur la pauvreté et la situation sociale (AIPS) de la Banque mondiale. Les réunions de consultation avec le FMI et la Banque mondiale ont été encourageantes et ont fait apparaître une certaine disposition à prendre en considération et à intégrer les droits de l'homme. La Banque mondiale, en particulier, a déjà progressé considérablement dans ce sens. Les réunions de consultation avec la Banque mondiale ont mis en évidence une convergence entre les travaux et les approches d'un certain nombre de départements et l'approche droits de l'homme, et des propositions concrètes ont été formulées quant aux domaines où une plus grande place pourrait être faite au lien existant entre les droits de l'homme et la démarche fondée sur les droits de l'homme et la réduction de la pauvreté.

7. L'expert indépendant a également rencontré des représentants de la Banque mondiale, du FMI et de l'Organisation internationale du Travail (OIT) à Genève en mars, juin et juillet 2005, afin d'examiner l'expérience acquise par ces organisations dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale et des relations existant entre pauvreté extrême, exclusion sociale et chômage. Ces trois organisations se sont accordées à reconnaître l'importance centrale de la création d'emplois dans la réduction de la pauvreté. Comme l'OIT l'indique dans plusieurs rapports et études récents, la faiblesse de la productivité constitue, davantage qu'un taux de chômage élevé, le principal obstacle à la réduction de la pauvreté. Le rapport de l'OIT sur l'emploi dans le monde 2004-2005 indique que le monde compte 1,4 milliard de personnes qui sont pauvres

tout en travaillant et subviennent à leurs besoins et à ceux de leur famille avec moins de 2 dollars par jour. Les représentants de l'OIT ont estimé qu'il fallait accroître la productivité en assurant l'accès aux débouchés et axer les politiques publiques sur la situation des personnes vivant dans une extrême pauvreté.

8. Du 24 octobre au 4 novembre 2005, l'expert indépendant a effectué sa première mission de pays officielle, aux États-Unis d'Amérique. Le rapport sur cette mission indique que l'extrême pauvreté n'est pas uniquement un problème des pays pauvres en développement mais est présente dans la plupart des pays du monde. Les États-Unis figurent parmi les pays les plus riches du monde tout en étant au nombre des pays riches industrialisés qui comptent la plus forte proportion de personnes au revenu insuffisant. Le rapport sur cette mission est soumis à la Commission en tant qu'additif au présent rapport.

9. Dans le présent rapport, l'expert indépendant étudie plus avant le lien entre les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, mettant en évidence l'apport indéniable que constitue le fait d'envisager l'extrême pauvreté en tant que violation ou déni des droits de l'homme.

10. Sur la base de ses constatations, l'expert indépendant recommande que la Commission des droits de l'homme adopte la résolution/déclaration suivante:

La pauvreté extrême doit être considérée comme un déni des droits de l'homme élémentaires, et tous les États, directement ou en coopération les uns avec les autres, doivent d'urgence prendre des dispositions en vue de rayer l'extrême pauvreté de la surface de la terre, en tant qu'obligation élémentaire à honorer avec effet immédiat. À cette fin, chaque État doit identifier un pourcentage, réduit (inférieur à 10 %), de sa population en tant que groupe le plus vulnérable souffrant d'extrême pauvreté, laquelle englobe pauvreté monétaire, pauvreté humaine et exclusion sociale. Toute personne appartenant à ce groupe souffre soit de toutes ces formes de privation soit particulièrement gravement d'une d'entre elles. Il est possible d'y remédier en assurant la réalisation, au moins à un degré élémentaire, de certains des droits consacrés par les pactes internationaux. Le coût de la réalisation de ces droits, en termes de ressources et de modifications à apporter le cas échéant aux systèmes juridique et institutionnel, doit être assumé par tous les États, en le privilégiant par rapport à toutes les autres demandes qui leur sont adressées et en prenant toutes les mesures nécessaires dans le cadre de la coopération internationale en vue d'aider tout État faisant de son mieux pour en finir avec les conditions engendrant l'extrême pauvreté.

## **I. APPORT DES DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DU DÉVELOPPEMENT**

11. La notion d'extrême pauvreté a acquis une place de choix ces dernières années dans les ouvrages consacrés au développement et aux politiques internationales. Dans la plupart des réflexions relatives au développement, l'élimination de l'extrême pauvreté semble constituer un objectif commun à toutes les politiques nationales et internationales pour toutes les autorités étatiques et organisations internationales. Dans notre monde contemporain de prospérité, de croissance et de progrès technologique, l'existence de l'extrême pauvreté est ressentie comme une insulte à la morale universelle, du fait en particulier qu'une infime redistribution des richesses et des revenus mondiaux suffirait à l'éradiquer. Si le monde était un tant soit peu

plus rationnel et si les gouvernements aux commandes dans les différents pays faisaient preuve d'un peu plus d'esprit de coopération les uns avec les autres et étaient davantage enclins à coordonner leur action, ils pourraient effectivement rayer les conditions engendrant l'extrême pauvreté de la surface de la terre<sup>1</sup>.

12. La pauvreté, en particulier l'extrême pauvreté, continue cependant à sévir dans le monde, ce qui amène à se demander ce qui peut être fait pour remédier à la situation et comment les décideurs et les responsables des politiques à l'échelle mondiale peuvent être convaincus d'agir concrètement pour atteindre l'objectif moral élémentaire que constitue l'élimination de la pauvreté – objectif auquel ils semblent avoir souscrit, au moins dans leurs allocutions et déclarations publiques. C'est le souci de répondre à ces questions qui amène à placer la notion d'extrême pauvreté dans la perspective des droits de l'homme.

13. L'extrême pauvreté peut se définir de nombreuses manières, mais la définition que l'expert indépendant a retenue dans son premier rapport repose sur une définition antérieure de l'extrême pauvreté en tant que manque de sécurité élémentaire. Cette définition combine les notions de pauvreté monétaire, de pauvreté humaine et d'exclusion sociale, et il est possible de montrer qu'elle est la plus apte à être traitée comme un déni ou une violation des droits de l'homme entraînant pour tous les agents d'une société nationale et de la communauté internationale l'obligation d'agir en vue d'éradiquer effectivement toutes les formes de pauvreté extrême. Ainsi définie, l'extrême pauvreté constitue un apport indéniable à la notion usuelle telle qu'étudiée dans les ouvrages consacrés à la question. La notion d'extrême pauvreté n'est pas réductible à la gravité ou à l'intensité du phénomène et est porteuse de certaines incidences dépassant à un certain point le champ de cette notion usuelle.

14. Dans les ouvrages consacrés au développement économique, l'avènement de l'idée selon laquelle l'élimination de la pauvreté constitue l'objectif fondamental de la politique de développement a constitué un précieux apport à la notion prédominante de développement. Dans les années 50 et 60, le développement était essentiellement perçu comme le revenu par habitant d'un pays. Au tout début de la réflexion sur le développement, les économistes et les responsables de l'élaboration des politiques voyaient dans le développement un processus tendant à accroître le bien-être des habitants d'un pays, le revenu par habitant étant considéré comme un indicateur approché des différentes composantes du bien-être. Sa croissance était donc assimilée à une amélioration du bien-être. Une variable telle que le revenu, qui est pour l'essentiel une variable instrumentale permettant de promouvoir différents éléments du bien-être tels que le fait d'être bien nourri, en bonne santé, bien éduqué et d'avoir un logement convenable, était souvent perçue comme une variable substantielle constituant un objectif en soi et pour soi. Les politiques de développement étaient formulées en ayant pour objectif prépondérant de maximiser le taux de croissance du PIB ou le revenu national. L'accroissement de la population était considéré pour l'essentiel exogène, comme indépendant des politiques économiques.

15. Une croissance régulière du revenu par habitant est une condition nécessaire mais non suffisante de l'amélioration de toutes les composantes du bien-être, en particulier si l'on considère certains éléments, tels que l'état de santé ou l'éducation, plus importants ou urgents que d'autres. Une politique tendant à maximiser la croissance du revenu ne prend pas en compte le problème de la répartition du revenu ou de l'affectation des ressources à des domaines pouvant présenter un intérêt social supérieur à leur valeur marchande. Par exemple, les avantages

découlant de l'enseignement primaire, en particulier dans les zones rurales, pourraient avoir une valeur sociale bien supérieure à ce que ses destinataires seraient disposés à payer. Dans une économie de marché, même si elle connaît un taux de croissance élevé du revenu, l'expansion de l'enseignement primaire ou les salaires payés aux instituteurs peuvent donc être très en deçà du niveau le plus souhaitable au regard de leur valeur sociale. Il faudrait dès lors procéder à des interventions spécifiques sur le marché tendant à réaffecter les ressources ou à redistribuer les revenus, même dans une économie en croissance rapide. Maximiser la croissance des revenus ne suffit pas à maximiser le bien-être des gens.

16. Pendant des années, en particulier dans les années 60 et 70, en complément à la politique visant à maximiser la croissance économique, on a eu recours, pour pallier l'inaptitude de la croissance du PIB, à induire l'amélioration de certains éléments du bien-être, à une affectation des ressources et une fourniture de biens et services ciblés tendant à ajuster la structure des activités de la demande et de l'offre globales. Le programme de la Banque mondiale pour la satisfaction des besoins essentiels et la Facilité d'ajustement structurelle du FMI constituent des exemples de mesures conçues dans un cadre où le développement économique était encore assimilé à la croissance du PIB, avec l'introduction de mesures ciblées d'accompagnement, sans pour autant perdre de vue le potentiel de croissance à long terme.

17. Ce n'est qu'avec la percée du concept de développement humain que la croissance du revenu a cessé d'être un objectif de développement pour être reléguée au rôle d'instrument de promotion du développement. L'accroissement du bien-être a été assimilé au développement humain, mesuré à l'aune du degré d'accès de la population à certains biens et services essentiels tels que la nourriture, la santé, l'éducation et la protection sociale des femmes et des enfants, ainsi qu'à la sécurité sociale. Des indicateurs ont été élaborés pour apprécier les différents éléments du développement humain, et le PNUD a commencé à publier son rapport sur le développement humain contenant des données sur ces indicateurs dans tous les pays du monde et classant ces pays en fonction de l'indice de développement humain, obtenu en faisant la moyenne de ces différents indicateurs. Dans cette entreprise, le PNUD, puis d'autres organismes nationaux ou internationaux, a dû faire preuve de discernement dans la détermination des différents éléments du bien-être ainsi que des variables les représentant, eu égard à la disponibilité et à la qualité des données dans les différents pays. Par exemple, l'espérance de vie et la mortalité infantile ont été utilisées pour évaluer les progrès en matière de santé, et le taux d'alphabétisation ou le taux d'abandon scolaire comme indicateurs dans le domaine de l'éducation. D'autres variables ont pareillement été utilisées pour apprécier les différents éléments du développement humain dans différents pays.

18. Aux fins du calcul de l'indice de développement humain, le PNUD a continué à utiliser le revenu comme indicateur de tous les éléments du bien-être non susceptibles d'être appréhendés à l'aide d'indicateurs spécifiques établis à partir des données disponibles dans un pays. Il a toutefois clairement indiqué que cette utilisation du revenu comme mesure approchée d'autres variables essentielles constitutives du bien-être était un simple expédient. Le revenu n'était pas objectif en soi ou pour soi, mais se substituait à d'autres constituantes du bien-être dont il ne représentait qu'un moyen ou instrument de mesure.

19. C'est là que réside l'apport d'un développement économique envisagé en termes de développement humain par rapport aux conceptions antérieures. Une politique visant à promouvoir le développement économique à l'aune du développement humain ne peut qu'être

très différente d'une politique visant à maximiser la seule croissance du PIB; elle doit être formulée au regard de certains impératifs sectoriels, tels que l'allongement de l'espérance de vie, l'approvisionnement en nourriture, la réduction de la mortalité infantile, ou encore l'alphabétisation, le développement de l'enseignement primaire ou la rétention des effectifs scolaires. Pareille entreprise suppose des institutions spécifiques et la participation de la base au développement, avec pour corollaire des modifications majeures de l'organisation des différents pays et de leurs structures économiques et institutionnelles. Une telle politique se distingue nettement des politiques tendant à favoriser la croissance économique, comme le relèvement du taux d'épargne, l'appel à l'épargne étrangère en appoint à l'épargne intérieure, l'accroissement du taux d'investissement intérieur, l'adoption de mesures d'incitation en faveur des investissements étrangers directs, et la mise à niveau technologique. Pendant un certain temps, l'accent a été toujours plus mis sur la libéralisation des marchés et l'ouverture au commerce international et aux investissements étrangers afin de laisser la concurrence jouer librement, ainsi que sur l'accroissement de l'efficacité de la production et la croissance économique.

20. Les politiques destinées à promouvoir le développement humain diffèrent donc sensiblement des politiques visant à accélérer la croissance économique, sans pour autant nécessairement être en opposition avec elles. La croissance du revenu joue un rôle déterminant dans la progression des différentes constituantes du développement humain, qui toutes supposent une disponibilité accrue en certains biens et services combinée à un accès élargi, universel et équitable aux dits biens et services. À tout moment donné, la croissance du stock global de ressources dans un pays facilite tant une disponibilité accrue des biens et services qu'un accès élargi à ces biens et services, même s'il n'est pas impossible de parvenir à une amélioration des deux en réaffectant certaines ressources entre leurs différents emplois. La question se pose principalement en termes empiriques, car l'effet d'une variable instrumentale sur une variable cible est fonction du contexte économique et de la gestion en vigueur des ressources. Dans certains cas, un accroissement même modeste du revenu peut avoir des retombées importantes sur le degré de réalisation des objectifs alors que, dans d'autres cas, un accroissement même fort du revenu peut n'avoir aucun effet.

21. Une augmentation du revenu n'est en principe ni une condition nécessaire ni une condition suffisante pour atteindre l'objectif, car tout est fonction des mesures économiques d'accompagnement. Si des mesures judicieuses sont formulées et appliquées, les résultats en termes de développement humain peuvent être améliorés grâce à une réaffectation des ressources existantes et à un aménagement des institutions en place et de la gestion des ressources à différents niveaux de l'économie. Une augmentation du revenu ne peut que faciliter la mise en œuvre de pareilles mesures; mais, même en son absence, dans bien des cas, combinées à la réaffectation des ressources si nécessaire, des mesures adaptées suffisent à atteindre l'objectif.

22. L'approche du développement économique sous l'angle du développement humain relègue la croissance du revenu à un rôle d'instrument concourant à améliorer les différentes constituantes du développement, tout en mettant en évidence et privilégiant le rôle revenant aux mesures de politique économique et concomitamment aux institutions chargées de l'élaboration des politiques, telles que les autorités étatiques et les instances dirigeantes des entreprises et autres entités. On est alors très loin du paradigme de développement axé sur la maximisation de la croissance du revenu, dans lequel la libéralisation et la déréglementation complètes des forces du marché aux niveaux national et international sont jugées et nécessaires

et suffisantes pour atteindre l'objectif grâce à la concurrence et à l'efficacité accrue de l'allocation des ressources du marché par le jeu de l'avantage comparatif.

23. L'approche en termes de développement humain envisage, elle, le marché principalement comme un instrument. Dans la plupart des cas, le libre jeu des forces du marché assure l'efficacité et une production maximale, mais, dans certains autres, le marché est défaillant et une intervention extérieure sous la forme de mesures appropriées peut se révéler nécessaire pour y remédier et permettre ainsi au marché de jouer son rôle aussi librement que possible. La réussite de ces mesures doit être appréciée au regard non pas du degré de liberté des marchés mais des résultats effectifs en ce qui concerne l'objectif que constitue le développement humain – en fonction non pas de l'ampleur de l'accroissement de la valeur de la production ou du revenu, mais du degré auquel l'accroissement du revenu a contribué à favoriser le développement humain.

24. Cette différence de perspective entre les deux approches est encore plus nette si l'on érige expressément l'élimination de la pauvreté en objectif du développement économique. La pauvreté résulte d'une profonde inégalité dans la répartition du revenu et le développement humain. Dans la plupart des pays, les pauvres disposent d'un revenu à peine suffisant pour subvenir au minimum vital et se voient de surcroît privés d'éducation, d'une alimentation nutritive, d'une espérance de vie convenable, de santé, d'un logement, d'assainissement et d'autres constituantes du développement humain. L'élimination de la pauvreté suppose une modification structurelle de cette répartition, ce qui n'est possible qu'en procédant à des interventions sur le marché et en réaffectant les ressources au regard de critères autres que la simple maximisation de la croissance du revenu.

25. Plusieurs pays ayant connu une croissance rapide de leur PIB sont certes parvenus à réduire la pauvreté, mais les politiques requises pour atteindre ces deux objectifs diffèrent sensiblement et peuvent même se contrarier. Si la répartition du revenu ne se dégrade pas, toute croissance du PIB tend à réduire de manière progressive au fil du temps le nombre de personnes vivant dans la pauvreté. Mais si la croissance du PIB s'accompagne d'une accentuation des inégalités, ce qui se produit souvent dans le cas d'une accélération de la croissance du revenu reposant sur le marché, alors la pauvreté risque même de s'aggraver. Dans pareille éventualité, un programme bien conçu de redistribution du revenu s'impose et doit donner lieu à des interventions sur les marchés visant à accroître la production dans des secteurs qui contribuent à augmenter le revenu réel des pauvres ou à fournir certains biens et services, de la nourriture, des services de santé et d'assainissement ou des logements afin d'accroître la consommation réelle des pauvres. La fiscalité, des subventions ou des mesures de contrôle de la production et des filières de distribution sont susceptibles d'être utilisées en faveur des pauvres à cette fin. Un processus de développement économique ayant pour objectif principal de réduire la pauvreté ne peut à l'évidence que reposer sur une politique de développement faisant une place à des mesures de redistribution du revenu et de restructuration de la production, allant donc bien au-delà d'une politique dont l'accélération de la croissance économique est le seul objectif.

## II. LA PAUVRETÉ SOUS L'ANGLE DES DROITS DE L'HOMME

26. Une fois posé que le fait d'envisager le développement économique en termes de développement humain et en ayant pour objectif premier d'éliminer la pauvreté constitue un apport indéniable à la réflexion sur le développement, la nouvelle question qui se pose est de

savoir ce qu'apporte le fait d'appréhender l'élimination de la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme. Cette question se décompose en deux sous-questions: a) Qu'apporte le fait d'envisager la réalisation de tout objectif en termes de droits de l'homme? et b) En quoi la pauvreté peut-elle être qualifiée de violation ou de privation des droits de l'homme et, par conséquent, en quoi l'élimination de la pauvreté peut-elle être considérée en soi comme un objectif relevant des droits de l'homme?

27. Quand un objectif à caractère social est reconnu en tant qu'objectif relevant des droits de l'homme, alors tous les agents de la société doivent en considérer la réalisation comme une obligation leur incombant et primant sur la réalisation de tous les autres objectifs de politique. Tous les objectifs sociaux ne sauraient être considérés comme relevant des droits de l'homme et il faut donc recourir aux critères de «légitimité» et de «cohérence» au sens d'Amartya Sen<sup>2</sup>.

28. L'objectif social doit revêtir une importance suffisante pour accéder au rang de normes constitutionnelles d'une société, en tant que critère d'accomplissement dont la réalisation confère de la légitimité au comportement de tous les agents et de toutes les autorités, en particulier de l'État. Cet objectif doit en outre être cohérent afin de pouvoir déterminer les obligations et devoirs en découlant et les agents devant s'en acquitter. Si des objectifs répondent à ces exigences et sont reconnus en tant que tels par la société à l'issue d'un processus en bonne et due forme de création de normes, alors tous les membres de la société sont tenus de s'acquitter des devoirs leur incombant. Divers objectifs sociaux distincts peuvent coexister, mais l'obligation de mettre en œuvre les droits de l'homme «prime» sur tous les autres. Les obligations lieraient les agents en ce que l'inexécution d'une de ces obligations les exposerait à un ensemble de réprimandes et de sanctions constituant un mécanisme propre à induire des mesures correctives ou compensatoires. L'incorporation de telles obligations dans l'ordre juridique interne s'accompagnera de la mise en place d'un tel mécanisme de sanctions, qui sera administré par les tribunaux. Si ces droits sont consacrés par le droit international des droits de l'homme, alors les États parties aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme seront liés.

29. Comme indiqué plus haut, tous les agents sociaux auraient pour obligation de s'acquitter de certains devoirs, mais les pouvoirs publics demeureront les principaux titulaires de devoirs. Il reviendrait aux pouvoirs publics de prendre des mesures appropriées pour mettre en œuvre les droits grâce à des interventions directes ou à l'application de règles et de procédures et à l'adoption de textes législatifs spécifiques destinés à inciter d'autres agents à prendre des dispositions adaptées. Outre les pouvoirs publics, tous les États et membres de la communauté internationale souscrivant aux droits de l'homme auraient pour obligation de coopérer et de prendre toutes mesures nécessaires pour concrétiser les droits dans tous les pays constituant cette communauté. En principe, les autres États et les institutions internationales devraient apporter une assistance et prendre des mesures complémentaires pour aider les pouvoirs publics nationaux à mettre en œuvre les droits de leurs citoyens. Dans certaines situations et en suivant des procédures appropriées, d'autres États membres de la communauté internationale pourraient suppléer les pouvoirs publics nationaux et intervenir directement pour aider les citoyens d'un État à exercer leurs droits quand cet État manque à ses obligations ou agit à l'encontre de ses citoyens.

30. Faire d'un objectif social un droit de l'homme, comme préconisé dans les paragraphes précédents, constituerait manifestement une avancée considérable sur la voie de la réduction de la pauvreté, car la pauvreté pourrait dès lors être qualifiée à juste titre de violation des droits

de l'homme et la lutte contre ce fléau deviendrait ainsi assimilable à une réparation de cette violation et à la réalisation des droits en cause. Première conséquence, les pouvoirs publics des pays où des gens vivent dans la pauvreté seraient tenus de concevoir et de mener des politiques adaptées pour en finir avec la pauvreté. Deuxièmement, l'élimination de la pauvreté devrait recevoir le rang de priorité le plus élevé parmi les différents objectifs de politique envisageables. Troisièmement, la communauté internationale, les États donateurs, les institutions internationales, les institutions multilatérales et les sociétés transnationales auraient à coopérer afin de donner aux États-nations les moyens de combattre la pauvreté.

31. Fondamentalement, ce sont les obligations découlant des droits de l'homme dont la privation constitue la pauvreté qui changent la nature de la réflexion sur le développement économique, érigeant ainsi l'élimination de la pauvreté en objectif principal. Vu que tous les agents d'une société ont pour obligation commune de contribuer à la réalisation de cet objectif en tant que droit de l'homme, les pouvoirs publics, en leur qualité de principal titulaire de devoirs, pourraient assez légitimement solliciter la contribution et la participation active de la totalité ou de la plupart de ces agents et définir des mesures adaptées en matière de fiscalité et de dépenses. Les pouvoirs publics ne peuvent guère se disculper en invoquant leur impuissance ou leur incapacité à mettre en œuvre de telles mesures car l'État a le pouvoir de formuler des lois et d'adopter des règles et des procédures liant tous les membres de la société. Les pouvoirs publics pourraient miser sur les associations locales et mettre au point des programmes de développement participatif qui auraient bien plus de chances de réussir que des mesures bureaucratiques administrées depuis le sommet. Pour la plupart des pays pauvres, il serait toujours possible de monter des programmes viables de lutte contre la pauvreté. Ce qui fait défaut dans les pays dépourvus de tels programmes, c'est la volonté politique des pouvoirs publics et l'incapacité à associer les différents organismes et les gens dans le cadre d'un développement participatif local.

32. Les caractéristiques propres aux obligations découlant des droits de l'homme faisant qu'elles priment sur les autres obligations en matière de politique sociale et jouissent du rang de priorité le plus élevé parmi les interventions supposent des autorités qu'elles soient capables d'infléchir dans ce sens les arbitrages entre les groupes d'intérêt bénéficiaires de leurs interventions.

33. Eu égard au caractère fini du stock de ressources disponible à tout moment donné, poursuivre un seul objectif ne peut se faire qu'au détriment d'autres objectifs et donc susciter le mécontentement de certains lobbies ou groupes de pression favorables à la réalisation de ces objectifs. Ce n'est pas nécessairement des considérations de coût qui empêchent de faire de l'éradication de la pauvreté une priorité parmi les différents objectifs d'un État. Si l'on compare les ressources et les efforts qu'exige la réalisation de la plupart des objectifs d'un État moderne, y compris ceux concernant le domaine militaire, la sécurité intérieure et le financement d'une bureaucratie pléthorique à tous les échelons, à quoi s'ajoutent les faveurs accordées à certains groupes de pression, les dépenses afférentes à la lutte contre la pauvreté sont bien souvent assez faibles et peuvent difficilement être considérées comme dépassant les moyens du pays considéré. La puissance des groupes de pression politiques soutenant la réalisation des divers objectifs détermine le rang de priorité des différents États. En conséquence, l'attribution du rang de priorité le plus élevé à l'éradication de la pauvreté serait la résultante directe de l'adhésion de l'État aux droits de l'homme et de la reconnaissance du fait que la pauvreté constitue une privation de certains de ces droits. Admettre que l'élimination de la pauvreté est un objectif

relevant des droits de l'homme ouvre la voie à une redéfinition des priorités et à des arbitrages en sa faveur entre les différents groupes d'intérêts. La bonne exécution d'une politique d'élimination de la pauvreté mettant en œuvre toutes les ressources requises suppose un consensus social, qu'il soit l'aboutissement d'un processus interne ou d'un processus externe impliquant les membres de la communauté internationale ayant souscrit aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

34. L'obligation incombant aux États de mettre en œuvre des programmes d'élimination de la pauvreté en envisageant cette dernière dans l'optique des droits de l'homme modifie la nature de la participation des États aux arrangements économiques et sociaux, l'État pouvant être appelé à intervenir chaque fois que nécessaire. Dans un régime fondé sur les droits de l'homme, les États seraient soumis à la surveillance et au contrôle continu de la société civile et des institutions des droits de l'homme, avec pour corollaire que toutes les parties concernées devraient inscrire l'intervention de l'État dans un mécanisme participatif et que l'État serait tenu de rendre compte de toutes ses actions. Pareil rôle de l'État diffère de son rôle dirigiste traditionnel. L'État joue son rôle en tant que partie à des arrangements sociaux fondés sur les droits de l'homme, sur un pied d'égalité avec la société civile et les associations locales.

35. Investir la communauté internationale de l'obligation de coopérer pour rendre possible la réalisation des droits de l'homme renforcerait l'argumentaire en faveur de l'accession de la lutte contre la pauvreté au rang d'objectif relevant du champ des droits de l'homme car la probabilité de voir mises en œuvre des mesures d'élimination de la pauvreté s'en trouverait à l'évidence accrue. Si ces mesures sont techniquement réalisables, ce qui est le plus souvent le cas, la seule raison s'opposant à leur mise en œuvre serait le refus de groupes d'intérêts dominants du pays d'accepter de renoncer à une partie aussi infime fût-elle de leurs intérêts – sacrifice pourtant indispensable pour assurer la redistribution des ressources et appliquer conformément aux priorités des mesures d'élimination de la pauvreté. En apportant son assistance et en aménageant dans le sens d'une plus grande équité les règles des opérations commerciales et financières, la communauté internationale pourrait alléger le fardeau des ajustements à apporter aux politiques publiques. Pareille démarche pourrait souvent suffire à appliquer intégralement les mesures d'élimination de la pauvreté à condition que les États parties concernés fassent tout leur possible.

36. Toutes ces considérations devraient permettre de faire ressortir l'apport que représente le fait de traiter un objectif social en tant que droit de l'homme et d'accroître la probabilité d'atteindre cet objectif grâce à l'exécution de l'obligation dont est assorti ce droit. Une autre question se pose alors: Comment exprimer la pauvreté en termes de privation des droits de l'homme ou comment concevoir la réduction de la pauvreté comme la réalisation d'objectifs relevant des droits de l'homme?

37. Les fondements conceptuels de l'argumentaire peuvent être posés sans grande difficulté en s'inspirant de l'approche par la capacité avancée par Amartya Sen et sous-jacente à la notion de développement humain. Sen estime que le développement correspond essentiellement à une expansion des capacités, la capacité étant définie comme l'aptitude d'une personne à mener une vie de liberté ou, comme il l'écrit, «la possibilité de parvenir à des combinaisons valables de modes de fonctionnement humain: ce qu'une personne est capable de faire ou d'être»<sup>3</sup>. Les indicateurs du développement humain mesurent différentes composantes de cette capacité, telles que la liberté de jouir d'une bonne alimentation et d'une bonne nutrition, d'être en bonne santé, d'être instruit et de disposer d'un logement convenable.

38. Une fois le développement posé en termes de développement humain ou d'expansion des capacités, ses objectifs s'expriment en termes de libertés, lesquelles sont des buts universellement acceptés en tant que valeurs souhaitables – comparables aux droits de l'homme. Pareille démarche ne permet cependant pas d'assimiler automatiquement les objectifs de développement à des droits de l'homme. Un certain nombre d'étapes sont nécessaires avant que ces «libertés» ne puissent être élevées au rang de «droits». Comme Sen l'énonce, «les droits supposent des revendications (en particulier, des revendications à l'égard des autres – de ceux qui sont en position de faire la différence)» et «les libertés sont principalement des caractéristiques descriptives de la condition des personnes»<sup>4</sup>. La société doit reconnaître que l'exercice de certaines libertés par ses membres constitue une valeur ou une norme fondamentale, les liant à la société et qu'ils revendiquent en tant que «droits». Ces libertés doivent être universelles, être exercées par tous sur un pied d'égalité et sans discrimination. Elles doivent, comme indiqué plus haut, répondre aux critères de «légitimité» et de «cohérence» et être revendiquées selon des procédures «régulières» dans le cadre d'un processus accepté de «création de normes».

39. Dans les ouvrages consacrés au développement humain, la pauvreté est souvent décrite comme un manque de capacité ou une inaptitude à être libéré de la faim, de la malnutrition, de la mauvaise santé, de l'analphabétisme ou de l'ignorance. Cette privation de capacité peut déboucher sur des conditions se soldant par un grave manque de «dignité» pour les personnes qui en sont victimes. Les conditions engendrant un manque de dignité humaine sont semblables, sans pour autant être identiques aux conditions engendrant un manque de droits de l'homme. Si les droits de l'homme étaient respectés, les gens ne seraient pas privés de dignité, mais l'absence de privation de dignité ne suffit pas à affirmer que les droits de l'homme sont respectés. Même quand la pauvreté est considérée comme un manque de capacité ou l'absence de nombreuses formes de libertés, elle ne peut être assimilée aux conditions engendrant le manque de droits de l'homme.

40. Les libertés dont le déni aboutit à la pauvreté doivent être identifiées comme libertés revendiquées en tant que droits de l'homme pour pouvoir être assimilées à des conditions engendrant une privation de droits de l'homme. Considérés comme des exigences éthiques ou un droit moral à des conditions de vie compatibles avec la dignité, les droits de l'homme peuvent permettre une avancée appréciable sur la voie de la revendication d'actions appropriées dans une société aux fins de résoudre les problèmes liés à la pauvreté. L'appel au sens moral, l'examen public ou la mobilisation de la société civile peuvent souvent être suffisamment pressants pour amener les décideurs à prendre des mesures appropriées. Afin de pouvoir invoquer des «obligations juridiques» en matière de lutte contre la pauvreté, il faut que la pauvreté soit considérée comme une absence ou une privation de droits de l'homme consacrés «juridiquement» par des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou des textes législatifs internes.

41. La mise en œuvre d'une majeure partie des droits de l'homme que le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte relatif aux droits civils et politiques ont consacrés en droit international est en fait porteuse de conditions de vie exemptes de pauvreté. Il est en effet difficile d'imaginer que la pauvreté puisse exister dans une société où sont respectés des droits, tels que le droit à la nourriture, à la santé, à l'éducation ou à un niveau de vie satisfaisant, sans pour autant que la pauvreté puisse se définir comme l'absence de droits de l'homme, car ces deux concepts ne sont pas équivalents. La réalisation de certains droits exclut la pauvreté, mais même dans une société exempte de pauvreté certains droits de l'homme

sont susceptibles d'être violés ou déniés. Dans la mesure où la réalisation de certains droits de l'homme reconnus est susceptible d'éliminer les conditions engendrant la pauvreté, la société peut donc axer son programme de réduction de la pauvreté sur la réalisation desdits droits. Il pourrait même être inutile d'accorder la même importance à la réalisation de tous les droits. Il ne saurait y avoir de pauvreté si tous les droits sont réalisés, mais il se peut aussi que la réalisation d'une partie seulement de ces droits permette de remédier aux conditions engendrant la pauvreté.

42. Un programme efficace d'atténuation de la pauvreté dans un pays peut donc reposer sur une politique visant à réaliser les droits de l'homme que les deux Pactes ont consacrés en droit international. Comme indiqué plus haut, le principal avantage de cette approche est qu'elle rend possible le recours à la notion d'obligation. L'exécution d'un programme en faveur de la réalisation des droits de l'homme, en particulier d'un programme ayant des incidences directes sur l'élimination de la pauvreté conçu en s'appuyant sur des fondements techniques viables et en précisant tant les responsabilités des titulaires de devoirs que la nature de leurs devoirs, met en jeu des obligations découlant des droits de l'homme. Les États parties sont les principaux titulaires de devoirs appelés à concevoir des programmes, à pousser les différents agents à faire le nécessaire pour en assurer l'exécution en recourant à des mesures d'incitation, à des sanctions, des textes de loi et des procédures et en réformant les institutions. Ils sont également directement responsables de la mise en œuvre des programmes. La communauté internationale des États, les donateurs, les organismes internationaux et les sociétés transnationales devraient également assumer la responsabilité de faire tout le nécessaire pour promouvoir la réalisation de ces droits individuellement ou, le plus souvent, en coopération avec les États parties.

43. On peut légitimement se demander pourquoi, malgré l'adhésion quasi universelle aux Pactes internationaux susmentionnés, aucun programme n'a encore été élaboré en s'en inspirant pour faire disparaître la pauvreté de la surface de la terre. Il est difficile d'affirmer que les programmes d'atténuation de la pauvreté n'aboutissent pas parce que formuler des programmes appropriés est chose impossible ou que de tels programmes sont techniquement irréalisables. Quelle qu'ait été la conjoncture économique internationale voilà plusieurs années, le monde a atteint un degré de développement et d'expansion des ressources tel que l'atténuation de la pauvreté ne peut plus être considérée comme difficile ou inaccessible dans la majeure partie des pays. L'unique raison pour laquelle des programmes de ce type n'ont pas été adoptés est que les pays sont dépourvus de la volonté politique de le faire ou n'ont pas accepté de reconnaître les «obligations» découlant de la reconnaissance juridique des droits de l'homme pertinents.

44. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation. Premièrement, les Pactes internationaux, tels qu'ils ont été institués, sont dépourvus de mécanismes idoines d'application des obligations en dérivant; ils n'ont pas été rendus «justiciables» et les organes conventionnels ne sont pas habilités à imposer le respect de ces obligations aux États qui montrent peu d'empressement à appliquer les dispositions de ces instruments. Après avoir officiellement ratifié les Pactes, très peu d'États en ont incorporé les dispositions dans leur ordre juridique interne ou ont pris des mesures pour en assurer l'application au moyen de mécanismes de vérification et de contrôle.

45. Deuxièmement, certains des grands États donateurs n'ont pas pleinement souscrit aux Pactes ou bien, même après avoir officiellement reconnu ces droits, n'ont pas accepté toutes les obligations en découlant. Parfois, ils font valoir que certains de ces droits ne sont pas définis

avec précision, sont censés être mis en œuvre progressivement à cause de la rareté des ressources et ne posent pas d'obligations claires.

46. Troisièmement, certains problèmes tendent à ralentir l'affirmation, dans un pays, de la volonté politique voulue pour reconnaître et honorer les obligations découlant du droit international des droits de l'homme, lequel a trois grandes sources porteuses d'obligations. Les instruments internationaux constituent la première de ces sources; ils sont assortis de méthodes spécifiques de surveillance des obligations. Les principes généraux de droit, qu'une société reconnaît en tant que valeur fondamentale assurant sa cohésion, sont la deuxième source; les obligations en découlant lient tous les membres de la société même si aucun instrument international ou texte de loi n'énonce ou ne consacre expressément ces obligations. La troisième source est le droit international dit coutumier, c'est-à-dire les normes juridiques largement acceptées comme juridiquement contraignantes dans la pratique et du fait des engagements pris par les gouvernements. Ces normes finissent par lier les gouvernements et acquièrent la force de droit international même si elles ne sont pas codifiées dans un instrument.

47. La communauté mondiale des droits de l'homme a invoqué à maintes reprises ces sources du droit international pour justifier la reconnaissance de certains droits et des obligations connexes, en particulier des droits en rapport avec l'élimination des conditions engendrant la pauvreté dans le monde, mais la plupart des gouvernements ont adressé une fin de non-recevoir. L'extrême pauvreté semble donc apporter un concept bien plus acceptable pour la communauté des États, de même que les obligations en découlant, dont l'exécution peut aboutir effectivement à éliminer les conditions engendrant la pauvreté et qui sont plus susceptibles d'être considérées comme relevant de normes relatives aux droits de l'homme.

### **III. LA NOTION D'EXTRÊME PAUVRETÉ**

48. Le principal apport du fait de définir l'extrême pauvreté comme un déni ou une violation des droits de l'homme est que cela permet de justifier les obligations qui en découlent pour tous les titulaires de devoirs. En ce sens, l'extrême pauvreté, tout comme la pauvreté, doit être définie en termes de droits, dont le déni crée les conditions mêmes de l'extrême pauvreté ou de la pauvreté. En effet, comme l'expression le suggère, l'extrême pauvreté constitue une forme particulièrement grave de pauvreté. Cette notion présente l'intérêt d'engager davantage la responsabilité de tous les agents d'une société reconnaissant les droits de l'homme. En d'autres termes, le fait de mettre l'accent sur l'extrême pauvreté permet d'invoquer de manière plus générale toutes les obligations qui en découlent, et il devient plus difficile ou inacceptable pour les débiteurs de ces obligations d'échapper à leurs responsabilités.

49. Comme exposé plus haut, si l'on veut invoquer l'applicabilité d'obligations juridiquement contraignantes pour les titulaires de devoirs, la pauvreté doit être définie comme le déni de droits déjà consacrés par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Étant donné que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a reconnu la valeur juridique de notions comme le droit à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, à la sécurité sociale et à des conditions de vie décentes, et que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a reconnu le droit d'association, le droit à l'information et la liberté d'expression, entre autres, il n'est pas difficile de définir la pauvreté comme le déni de tous ces droits. Si ces droits sont réalisés dans le cadre d'un arrangement, on peut légitimement penser qu'on aura une

société sans pauvreté. En ce sens, le déni de ces droits peut être assimilé aux conditions engendrant la pauvreté.

50. Aller au-delà de la notion de déni en affirmant que la pauvreté est une violation des droits de l'homme n'est pas forcément possible car l'absence de droits peut résulter d'arrangements sociaux pour lesquels aucune partie ne peut être condamnée ou tenue responsable. Si l'on veut dépasser la notion de déni et affirmer que la pauvreté est une violation des droits de l'homme, il faut franchir plusieurs étapes dans la chaîne d'argumentation. Tout d'abord, il faut recenser les programmes concrets de lutte contre la pauvreté et prouver qu'ils sont non seulement techniquement réalisables mais aussi applicables par les institutions s'ils s'accompagnent de réformes juridiques et institutionnelles de petite envergure mais bien ciblées, soutenues par la communauté internationale, tant en termes de ressources que de règles et procédures applicables aux opérations internationales. Il importe également d'identifier les titulaires de devoirs qui devront mettre en œuvre ces programmes et de définir précisément leurs devoirs. On ne parlera de violation que si ces titulaires de devoirs ne prennent aucune mesure pour s'acquitter de leurs obligations alors qu'ils savent parfaitement que faire pour réduire la pauvreté. Cela signifie qu'ils préfèrent mettre en œuvre d'autres politiques ou satisfaire d'autres intérêts, qu'ils jugent plus importants que la lutte contre la pauvreté. En pareil cas, même s'ils ne sont pas directement responsables des conditions engendrant la pauvreté ou n'ont aucune motivation permettant de les considérer comme juridiquement coupables, on pourrait dire qu'ils violent leurs obligations de mettre en œuvre les droits et doivent donc être tenus pour responsables de leur violation.

51. La théorie des obligations parfaites et imparfaites de Kant, reprise par Amartya Sen, peut directement s'appliquer à cette situation. Les États parties ont l'obligation parfaite de mettre en œuvre les droits qui contribuent à réduire la pauvreté. Ils peuvent concevoir des programmes, réaffecter des ressources qui auraient dû être consacrées à d'autres objectifs des politiques, et invoquer les obligations imparfaites de tous les autres agents de la société qui sont tenus de fournir leur aide et d'intervenir si on leur demande de contribuer à la réalisation de ces droits. Les États parties peuvent lever des impôts et des redevances et imposer des réglementations pour régir le comportement des individus, y compris le fonctionnement des sociétés transnationales implantées sur leur territoire. Ils peuvent également prendre directement part à la fourniture de services qui contribuent à la réalisation de ces droits. En outre, ils peuvent engager des négociations avec la communauté internationale, d'autres États, des donateurs et créanciers, ainsi qu'avec des institutions internationales de financement et de commerce pour faciliter la mise en œuvre de leurs programmes.

52. Les agents de la communauté internationale ont également des obligations parfaites et imparfaites. Ils peuvent prendre des mesures qui ont des incidences directes sur la pauvreté, comme l'exigence du remboursement de la dette alors que les parties sont insolvables, l'application de règles en matière de propriété intellectuelle qui font augmenter le prix des produits essentiels pour les pauvres, et l'instauration d'un régime commercial qui empêche les pauvres de vendre leurs produits à un prix correct. Si un agent a pris une mesure qui favorise directement la pauvreté, il a l'obligation parfaite d'y mettre un terme, ce qui implique qu'il réorganise ses objectifs et priorités politiques et accepte de faire de la lutte contre la pauvreté son objectif numéro un. Cette obligation de procéder découle de la reconnaissance des droits de l'homme et du fait que si la communauté internationale admet que la pauvreté est un déni des droits de l'homme, les agents internationaux ne peuvent échapper à leurs responsabilités en la matière. Outre ces obligations parfaites, les membres de la communauté internationale

ont également des obligations imparfaites, à savoir qu'ils peuvent prendre des mesures dans leurs domaines de compétences respectifs, qui, prises isolément, n'auront guère d'incidences sur la pauvreté mais pourront avoir beaucoup d'effets si elles sont coordonnées. Les États parties, qui sont responsables au premier chef, et certains membres de premier plan de la communauté internationale, qu'il s'agisse des institutions de Bretton Woods ou des grands donateurs, pourront peut-être concevoir et mettre en œuvre un programme d'action concerté permettant de traduire ces obligations imparfaites en mesures qui influent directement sur la réduction de la pauvreté.

53. Quel que soit le cas de figure, un problème se pose: s'il est logique de penser que la définition de la pauvreté comme un déni ou une violation des droits de l'homme impliquant des obligations doit amener les États parties et la communauté internationale à mettre en œuvre des politiques contre la pauvreté, dans la pratique tout dépend de l'acceptation par les États parties du caractère juridiquement et moralement contraignant de leurs obligations. Il est facile de concevoir des mécanismes pour surveiller le respect de ces obligations, sanctionner ceux qui ne les honorent pas, ou bien encore indemniser ceux dont les droits ont été bafoués. Il n'est pas nécessaire de recourir pour cela aux juridictions nationales ou internationales puisqu'il existe des organes conventionnels, des organisations et mécanismes internationaux ainsi que des institutions nationales de surveillance des droits de l'homme, que viennent compléter l'action publique et la mobilisation des organisations non gouvernementales. Ce qui est en revanche essentiel, c'est la volonté des États parties d'accepter le caractère contraignant de leurs obligations.

54. Plusieurs États n'ont pas encore ratifié tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et ceux qui l'ont fait ne les ont pas incorporés dans leur système juridique interne ou n'ont pas daigné répondre aux critiques internationales. C'est le cas par exemple des États-Unis d'Amérique, qui ne reconnaissent pas le statut juridique des droits économiques, sociaux et culturels.

55. Une analyse en détail de la position des États et des institutions qui n'acceptent pas le caractère contraignant de ces obligations fait apparaître qu'ils ne contestent pas véritablement l'importance des droits de l'homme, ou la valeur de ces normes, qui confèrent une légitimité à la communauté nationale. En d'autres termes, ils ne contestent pas le fondement moral des droits de l'homme et ne s'opposent pas forcément à ce qu'ils soient revendiqués comme le dû éthique de tous les membres civilisés de la communauté. Ils en nient en revanche le statut juridique. Tant que la communauté des droits de l'homme ne pourra répondre de manière systématique à leur opposition, ce ne sont pas les vœux pieux ni les appels rhétoriques lancés à l'intention de tous les agents qui permettront de réaliser ces droits. Dans ce cas, affirmer que la pauvreté est un déni des droits de l'homme ne contribuera guère à son éradication.

56. Quelles sont les principales objections à la reconnaissance juridique des droits considérés? Ce débat a été poussé très loin dans les ouvrages relatifs aux droits de l'homme. Aux fins de notre argumentation, on ne reviendra que sur quelques points. Tout d'abord, l'argument selon lequel les droits économiques, sociaux et culturels, qui ont des incidences directes sur la pauvreté, ne sont pas clairement définis, n'est plus valable. Le libellé des instruments internationaux, les discussions qui se sont déroulées lors de leur adoption, et les observations générales adoptées par les organes conventionnels ont permis de préciser de façon suffisamment détaillée la nature de ces droits pour saisir toutes les incidences de leur reconnaissance. Toutefois, il existe un point de désaccord au sujet de ces droits, sur lequel il est intéressant

de revenir. Il s'agit de la notion de réalisation progressive, à savoir le constat que la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels peut être entravée par le manque de ressources et s'inscrit dans le temps. La réalisation d'objectifs précis au cours d'une période donnée s'accompagne de devoirs clairement identifiables pour ceux qui en sont titulaires. Dans la pratique, compte tenu des aléas liés à la mise en œuvre de tout programme, certains soutiennent néanmoins que les obligations liées à la réalisation progressive sont parfois floues et qu'il n'est pas facile de les rendre justiciables.

57. La solution pourrait être d'établir une distinction entre les droits que la société devrait reconnaître comme devant être réalisés avec effet immédiat et pouvant être réalisés progressivement par le canal de politiques et programmes appropriés permettant une exploitation maximale des ressources disponibles. Cette distinction est d'ailleurs faite par les spécialistes internationaux des droits de l'homme qui parlent de «droits élémentaires» (comme le droit à la vie, le droit à la liberté, le droit à l'alimentation) pour désigner des droits sans lesquels aucun autre droit ne peut être mis en œuvre. Il ne faudrait pas croire que la réalisation de ces droits ne demande aucune ressource; en fait, tous les droits impliquent de disposer de ressources même lorsque les États font le choix de la non-intervention et qu'il s'agit d'empêcher une tierce partie de se livrer à des actes qui pourraient constituer une violation de ces droits. L'immédiateté des obligations liées à la réalisation des droits élémentaires s'explique par l'urgence qu'il y a à réaliser ces droits, étant donné l'existence d'un consensus écrasant au sein de la société en faveur de ces droits. La légitimité tant des États que de la communauté internationale dépend de la réalisation de ces droits et, au même titre que le besoin de se défendre et de faire régner l'ordre public, les États considèrent la réalisation de ces droits comme la première de leurs priorités.

58. En résumé, si une société admet que certains objectifs constituent des valeurs fondamentales partagées par tous ses membres, les États parties et tous les autres agents acceptent alors le caractère contraignant de leurs obligations d'atteindre ces objectifs. Le succès de la notion d'extrême pauvreté dépendra alors en grande partie de la capacité de formuler ces principes, de manière à entraîner leur application universelle. La définition de l'extrême pauvreté suggérée par l'expert indépendant, à savoir une combinaison de facteurs – pauvreté monétaire, pauvreté en termes de développement humain et exclusion sociale –, devrait favoriser cette application universelle.

59. Pour en revenir aux caractéristiques de la pauvreté, on peut dire qu'elle résulte de trois types de privation: de revenu, de développement humain et de vie sociale. Dans un pays, la population pauvre serait donc composée de trois groupes: les personnes sans revenu, celles privées de développement humain et celles socialement exclues. Seraient considérés comme extrêmement pauvres ceux qui, dans chaque catégorie, subiraient la forme de privation la plus grave. Certains pays considèrent comme extrêmement pauvres ceux qui vivent en dessous de la moitié du seuil de la pauvreté, tel que chaque pays le définit, ou qui sont victimes d'une forme extrême de privation de développement humain en fonction d'un certain nombre de critères, ou bien encore qui sont victimes d'une forme extrême d'exclusion sociale.

60. Cette façon de voir les choses est conforme à la définition de l'extrême pauvreté préconisée par l'expert indépendant. Toutefois, le nombre total de personnes extrêmement pauvres peut être extrêmement élevé dans de nombreux pays en développement, et la société peut décider de retenir un ensemble de critères destinés à restreindre le nombre de personnes considérées comme extrêmement pauvres et pouvant bénéficier à ce titre d'une prise en charge

sans que cela entraîne des coûts énormes. C'est pourquoi l'expert indépendant définit l'extrême pauvreté comme un ensemble de trois facteurs – pauvreté monétaire, pauvreté en termes de développement humain et exclusion sociale –, ce qui signifie qu'une personne extrêmement pauvre devrait être considérée comme victime de ces trois catégories de pauvreté. Cette définition présente l'avantage non seulement de restreindre le nombre de personnes que l'État doit prendre en charge, mais aussi de mettre clairement l'accent sur la gravité de cette forme de pauvreté. En résumé, les personnes extrêmement pauvres ne constitueraient qu'une petite fraction du nombre total de pauvres, et la gravité de leur situation serait tellement évidente que tous les membres de la société seraient incités à prendre des mesures en leur faveur.

61. Dans tous les pays, les textes religieux ou les textes fondamentaux qui définissent les valeurs sociales font clairement appel aux sentiments de tous les agents, en particulier des gouvernements et des pouvoirs publics, et les encouragent à prendre des mesures pour améliorer la situation des pauvres. Dans la plupart des sociétés, les gouvernements et la population en général agissent pour lutter contre la pauvreté, ce qui permet de considérer que les mesures d'élimination de la pauvreté relèvent du droit coutumier.

62. Si tous les pays n'ont pas fait de l'élimination de la pauvreté un objectif général de leur politique sociale, primant sur tous les autres objectifs, à l'instar des objectifs relatifs aux droits de l'homme, c'est surtout parce qu'ils ne peuvent pas prendre en charge tous les pauvres. Le recours à la notion d'extrême pauvreté, telle que définie dans le présent rapport, permettrait de régler le problème en réduisant le nombre total de personnes concernées.

63. Il y a une autre raison de ne considérer comme extrêmement pauvres qu'un petit nombre de personnes, c'est le principe de justice au sens de Rawls, en vertu duquel il faut s'occuper du bien-être ou de la «liberté» des groupes les plus vulnérables de la société. Ce principe va tout à fait dans le sens de la notion d'extrême pauvreté définie comme un déni de liberté touchant une petite fraction de la population. La plupart des sociétés, en particulier les démocraties occidentales, acceptent en théorie ce principe de justice. Il devrait donc être possible de faire appel à leur sens de la justice et de les convaincre d'accepter les obligations liées à l'élimination de l'extrême pauvreté qui fait qu'une petite fraction de la population est extrêmement vulnérable et ne peut jouir de toutes les libertés ou de la liberté d'action.

64. Une fois restreint le nombre de personnes considérées comme extrêmement pauvres, en se fondant sur la définition adoptée dans le présent rapport, le coût de leur prise en charge s'en trouve considérablement réduit. En effet, toutes les études récentes sur les objectifs du Millénaire pour le développement ou les stratégies de réduction de la pauvreté de la Banque mondiale et du FMI indiquent que le coût de l'élimination de l'extrême pauvreté serait assez faible. Dans la plupart des cas, en particulier des personnes victimes d'exclusion sociale ou de pauvreté en termes de développement humain, il s'agit d'apporter des modifications à des dispositions législatives internes ou à des institutions nationales peu gourmandes en ressources. L'argument selon lequel il est financièrement impossible d'éliminer l'extrême pauvreté dans le monde moderne ne tient pas.

65. L'analyse des arguments avancés par plusieurs pays développés montre que leur principale réserve à l'égard d'une obligation inconditionnelle d'élimination de la pauvreté tient au fait que ces efforts seraient vains sans l'engagement de la part des autorités de l'État d'éliminer la pauvreté dans leurs pays. Cette position n'est pas totalement dénuée de fondement mais,

dans la perspective des droits de l'homme, les obligations de la communauté internationale sont subsidiaires par rapport aux obligations des États qui sont responsables au premier chef au regard du droit relatif aux droits de l'homme. Il existe bien sûr des situations dans lesquelles la pauvreté est directement imputable à des opérations économiques ou des données sociales internationales (pratiques commerciales déloyales, surendettement extrême ou application de certaines règles en matière de propriété intellectuelle), qui renchérissent le coût de la satisfaction des besoins essentiels des pauvres. En pareil cas, la communauté des donateurs et les institutions internationales doivent intervenir pour remédier à la situation, quelles que soient les mesures prises par les États. Dans la plupart des autres cas, l'assistance de la communauté internationale sera conditionnée par les mesures prises par les États eux-mêmes.

66. Dans un document récent, Philip Alston se penche sur la logique de cet argument: «Les pays auront du mal à prétendre qu'ils se sont toujours opposés à cette évolution s'ils continuent d'affirmer dans de multiples instances leur détermination à aider les gouvernements des pays en développement à atteindre des objectifs aussi concrets et tangibles que les objectifs du Millénaire pour le développement. Leur obligation se limiterait évidemment aux situations dans lesquelles un pays a démontré qu'il n'avait ménagé aucun effort pour réaliser les objectifs, mais qu'il ne pouvait réussir par manque de ressources financières. Il serait alors possible de faire valoir auprès des pays riches en tant que groupe que chacun d'entre eux a au moins l'obligation de veiller à ce que l'assistance requise soit fournie, que ce soit par un pays agissant seul, un groupe de pays animés par le même esprit, ou une institution financière désignée à cet effet par les pays concernés.»<sup>5</sup>.

67. Dans ce contexte, Alston cite un exemple d'approche de la coopération internationale fondée sur le droit international des droits de l'homme: «Une illustration de cette approche est la proposition faite par l'ancien expert indépendant sur le droit au développement de la Commission des droits de l'homme, Arjun Sengupta, de conclure des “pactes pour le développement” entre les pays en développement et un groupe non précisé de donateurs qui s'identifieraient comme tels. Dès lors que les pays en développement honorent leurs engagements en matière de droits de l'homme au mieux de leurs capacités, le groupe de donateurs procéderait à la mobilisation des ressources nécessaires. Tel ou tel pays présenterait son programme en indiquant ce qui doit être fait en général et ce qu'il peut lui-même réaliser, tandis qu'un “groupe d'appui” examinerait les obligations prévues et déciderait du partage des charges entre les membres de la communauté internationale en vue de fournir l'assistance requise. Une fois honorés ses propres engagements, le pays en développement pourrait invoquer certains “engagements exigibles” souscrits au préalable et liés aux progrès accomplis par le gouvernement concerné.»<sup>6</sup>.

68. Ce n'est pas faillir à la logique que d'établir un lien entre les objectifs du Millénaire pour le développement mentionnés par Philip Alston et les objectifs d'élimination de l'extrême pauvreté. En fait, si l'on ne parle que d'un nombre très restreint de personnes plutôt que de l'ensemble des pauvres dans le monde entier, l'argument en faveur de l'élimination de l'extrême pauvreté a beaucoup plus de poids. De toute évidence, si la communauté internationale décidait d'intervenir, elle pourrait le faire sans difficulté.

69. Dans cette optique, il est proposé de considérer l'élimination de la pauvreté comme une obligation «élémentaire» qu'il faudrait honorer immédiatement et non progressivement. En d'autres termes, l'élimination de l'extrême pauvreté devrait avoir le même rang que la plupart

des objectifs relevant des droits de l'homme. Sachant qu'il est financièrement tout à fait raisonnable d'éliminer l'extrême pauvreté, les États doivent apporter les modifications nécessaires à leurs systèmes juridiques et institutionnels et la communauté internationale doit être prête à modifier les règles applicables au commerce, à la dette et aux opérations financières et à fournir une assistance aux pays pour qu'ils s'acquittent de leur obligation d'éliminer l'extrême pauvreté.

#### IV. CONCLUSION

**70. On a fait valoir dans le présent rapport que la communauté internationale devait reconnaître l'élimination de l'extrême pauvreté comme une obligation relevant des droits de l'homme. Les différents pays concernés devront parvenir à un consensus sur la façon de définir la pauvreté. Le souci primordial est de cibler une petite frange de la population qui est à l'évidence et sans conteste la plus exposée à toutes sortes de privations. Si l'on définit la pauvreté comme une combinaison de facteurs (pauvreté monétaire, pauvreté en termes de développement humain et exclusion sociale), l'extrême pauvreté doit être considérée comme la forme la plus aiguë de ce phénomène, cumulant les trois types de pauvreté. Toutefois, dans certains pays, en particulier ceux qui sont relativement développés et où il n'y a pas forcément de grave problème de pauvreté en termes de revenu ou de développement humain, ce sont surtout les personnes socialement exclues qui comptent parmi les plus pauvres, d'autant plus lorsqu'elles souffrent aussi, mais dans une moindre mesure, de pauvreté en termes de revenu et de développement humain. L'idée est donc d'identifier un groupe restreint de personnes extrêmement pauvres de sorte que la société ne juge pas impossible de régler leurs problèmes. Il s'agira ensuite de faire de l'élimination de l'extrême pauvreté dont souffrent ces personnes une obligation relevant des droits de l'homme. Si les pays concernés ne peuvent pas garantir la réalisation de tous les droits de l'homme, les droits dont le déni est un facteur direct d'extrême pauvreté doivent faire l'objet d'une réalisation immédiate. La communauté internationale et tous les États membres devraient donc honorer l'obligation d'éliminer l'extrême pauvreté en tant que composante élémentaire de leurs obligations relevant des droits de l'homme.**

Notes

---

<sup>1</sup> Thomas Pogge has estimated that the cost of lifting all the world's poor above the poverty line would be roughly 1 per cent of the world's GDP, based on data from 2002. Today, with a much larger world GDP, the cost would be even less. See T. Pogge, "World Poverty and Human Rights" in *Ethics & International Affairs*, vol. 19, No. 1 (Spring 2005).

<sup>2</sup> These terms are based on Amartya Sen's description of human rights in his book, *Development as Freedom* (2000) and were included in my reports as independent expert on the right to development, specifically the first and second reports.

<sup>3</sup> A. Sen, "Elements of a theory of human rights", in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 32, No. 4, 2004, p. 332.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 328.

<sup>5</sup> P. Alston, "Ships Passing in the Night: The Current State of Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals" in *Human Rights Quarterly*, vol. 27, No. 3, August 2005, p. 778.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 777.

-----