

# L'EXTRÊME PAUVRETÉ EN TANT QUE VIOLATION DES DROITS DE L'HOMME\*

---

ARJUN SENGUPTA<sup>1</sup>

---

En qualité d'Expert Indépendant sur les questions des Droits de l'Homme et de l'Extrême Pauvreté, j'ai, dans mes rapports à la Commission des droits de l'homme, proposé une définition de la pauvreté et de l'extrême pauvreté et exploré comment cette définition pourrait être liée aux droits de l'homme. J'ai également suggéré quelques actions concrètes susceptibles de contribuer à l'éradication de la pauvreté, basées sur la réalisation des droits de l'homme. Dans l'article ci-dessous, j'ai retravaillé ces arguments afin de démontrer qu'envisager l'extrême pauvreté comme une violation des droits de l'homme permettrait d'établir un consensus axé sur cette réalité et garantirait la mise en œuvre réussie de politiques d'éradication de la pauvreté conformes aux normes énoncées par les droits de l'homme.

## **\_ DEFINITION DE L'EXTREME PAUVRETE**

Qui veut comprendre l'extrême pauvreté doit appréhender les réalités qu'englobe la pauvreté et définir ensuite l'extrême pauvreté. Une définition simple et absolue de la pauvreté en termes de revenus reviendrait à fixer une quantité journalière minimale de calories nécessaires à assimiler pour survivre dans des conditions de santé raisonnablement bonnes, et d'y ajouter un nombre minimum d'articles non alimentaires jugés essentiels pour mener une vie sociale décente. Une fois ces éléments définis, nous pouvons déterminer une gamme de dépenses minimales : les personnes qui ne peuvent se les permettre sont considérées comme pauvres. D'une autre manière, la pauvreté en termes de revenus pourrait être définie par convention, avec un niveau de dépenses par individu comme seuil de pauvreté : 1 ou 2 dollars US par jour par exemple, en termes de niveaux comparables de pouvoir d'achat. Cette solution éviterait l'exercice difficile consistant à déterminer les exigences caloriques minimales des aliments et la nature essentielle de la consommation d'un nombre minimum d'articles non alimentaires.

Une interprétation relative de la pauvreté en termes de revenus fait référence aux besoins

---

\* Texte traduit de l'anglais.

1 L'auteur remercie Avani Kapur du Centre for Development and Human Rights pour l'assistance apportée aux recherches. Les rapports sur l'extrême pauvreté rédigés par l'expert indépendant à la Commission des droits de l'homme sont consultables sur le site web : [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch).

fondamentaux, lesquels peuvent dépendre des normes socioculturelles nationales. Ainsi, même si les revenus d'un individu couvrent ses exigences de subsistance et de consommation essentielle, celui-ci peut être jugé pauvre lorsque ses revenus lui interdisent l'accès aux biens et services indispensables pour répondre à ces normes socioculturelles. Une autre définition de la pauvreté relative peut être formulée plus directement en termes de distribution des revenus. Par exemple, les individus qui appartiennent aux 10 pour cent les plus bas de l'échelle de distribution des revenus peuvent être considérés par consensus social comme étant relativement pauvres.

Dans le cadre de la pauvreté en termes de revenus, la distinction entre la pauvreté et l'extrême pauvreté serait alors essentiellement une question de degré ou d'étendue du phénomène. Puisque la pauvreté est définie en termes d'accès et de disponibilité des biens et services, l'extrême pauvreté ferait référence à un niveau inférieur d'accès à ces biens et services et sans doute à la persistance de cette pauvreté dans le temps. Dans un contexte relativiste, lorsqu'un groupe d'individus reste pauvre pendant plusieurs générations, il peut être décrit comme victime d'extrême pauvreté.

Au cours des vingt dernières années, le débat sur la pauvreté a évolué bien au-delà du critère du revenu. Si le revenu n'est que l'un des éléments constitutifs du bien-être, il joue avant tout un rôle instrumental dont dépend la jouissance de ses autres éléments.

Dans ses rapports sur le développement humain, le PNUD a formulé certains indicateurs de santé, d'éducation, de nutrition et d'autres besoins fondamentaux ou exigences pour mener une vie décente, outre le revenu par habitant. Amartya Sen a détaillé les raisons pour lesquelles ces indicateurs de développement humain peuvent être considérés comme des éléments constitutifs de la notion de bien-être. Il s'agit à son sens de la capacité d'un individu de mener une vie jugée valorisante – ce qui équivaut à « être » et « faire ». Le deuxième élément de l'extrême pauvreté est la pauvreté en matière de développement humain, exprimée par les indicateurs décrivant la pauvreté de capacité (capability poverty).

La définition de la pauvreté en tant que privation de capacité est multidimensionnelle et fait référence aux libertés que tous les individus associent à leur bien-être. Par exemple, les statistiques de l'espérance de vie ou de la mortalité infantile sont décrites comme autant d'indicateurs de la liberté de mener une vie saine. Ces libertés jouent un rôle constitutif et instrumental. Par exemple, la liberté de mener une vie saine est un élément constitutif du bien-être de l'individu. Mais cette liberté est également instrumentale car elle permet à l'individu de jouir d'autres libertés, y compris la liberté de travailler ou de se déplacer. La pauvreté peut alors être définie comme une privation de capacité et l'extrême pauvreté comme une privation extrême de cette capacité.

Le troisième composant de la pauvreté est l'exclusion sociale. Très différent des autres, il constitue toutefois un élément essentiel de la notion de privation de bien-être. L'exclusion sociale influence le niveau de divers indicateurs de développement humain et souvent le niveau de revenus lui-même – de la même manière que les revenus et le développement humain influenceraient l'exclusion sociale.

Ce concept d'exclusion sociale, tel que décrit dans la littérature économique et sociale française, est une rupture des liens sociaux qui permettraient le développement harmonieux et ordonné de la société. En 1995, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a défini l'exclusion sociale de cette façon : « le processus par lequel des individus ou des groupes sont exclus totalement ou en partie de la pleine participation à la société dans laquelle ils vivent ». En vérité, l'exclusion sociale devrait être envisagée comme le contraire de l'intégration sociale : un processus au terme duquel les pauvres, les chômeurs, les minorités ethniques et les groupes vulnérables restent « étrangers » à la hiérarchie sociale. L'angle d'analyse, qu'il s'agisse d'identifier des problèmes ou de proposer des solutions, est « relationnel » : il y a lieu d'examiner quelles sont les relations établies entre les différents groupes ou individus et comment les mécanismes, institutions et acteurs sociaux interagissent pour engendrer cette exclusion. L'intérêt spécifique de cette approche réside dans cette dimension relationnelle. Ainsi, si la pauvreté en termes de revenus et de développement humain est axée sur les individus, l'exclusion sociale porte au contraire sur les relations sociales.

Si ces concepts se croisent et interagissent fortement – puisque tant la privation de revenus que la privation de développement humain ont lieu dans un contexte social donné – il s'agit pourtant de sphères d'analyse distinctes, lesquelles doivent être approfondies en ce qui concerne leurs caractéristiques et domaines respectifs en vue d'aboutir à des méthodes plus efficaces pour traiter les problèmes.

## **\_ IMPORTANCE DES DIFFERENTES DIMENSIONS**

Le premier rapport a donc développé une définition de travail de la pauvreté comme combinaison de la pauvreté en termes de revenus, de développement humain et d'exclusion sociale – l'extrême pauvreté étant la forme extrême de ces différentes dimensions de la pauvreté.

L'importance de chacune de ces trois mesures de l'extrême pauvreté a suscité de nombreuses discussions. Certains ont affirmé dans le passé que la pauvreté devait être envisagée tout simplement comme l'échec des « capacités de base » et l'extrême pauvreté comme un échec grave des « capacités de base », ou encore qu'elle devait être assimilée à un manque de « sécurité de base » – l'extrême pauvreté étant dès lors l'absence dramatique de cette « sécurité de base ». La définition proposée dans mes rapports ne contredit pas ces autres définitions. La définition la plus exhaustive employée jusqu'ici dans la littérature des droits de l'homme consacrée à l'extrême pauvreté reposait sur le concept de manque de « sécurité de base » du Père Joseph Wresinski. Celui-ci combinait l'approche française de l'exclusion sociale en termes d'absence de participation et de rupture des liens sociaux à d'autres facteurs économiques et sociaux qui interdisent la jouissance des libertés et des droits de l'homme. Cette notion a été élaborée par le premier Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Leandro Despouy, lequel a énoncé que : « Le manque de sécurité de base suggère l'absence d'un ou de plusieurs facteurs qui rendent les individus et les familles en mesure d'assumer des responsabilités de base

et de jouir de droits fondamentaux... »<sup>2</sup> Les facteurs grâce auxquels les individus et les familles peuvent assumer des responsabilités de base font directement référence à l'accès aux revenus et au développement humain. Mais ils incluent toutefois des caractéristiques en rapport avec l'exclusion sociale étant donné que des responsabilités de base impliquent un rôle social, lequel est lié à la jouissance de droits devant être reconnus par la société. Remanier cette définition sous la forme d'une combinaison de la pauvreté en termes de revenus, de développement humain et d'exclusion sociale ne laisserait aucun aspect de côté. Au contraire, cela ouvrirait formidablement le champ des possibilités d'élaboration d'indicateurs du « manque de sécurité de base » qui définit l'extrême pauvreté.

De manière similaire, la pauvreté de capacité – largement acceptée aujourd'hui dans la littérature consacrée au développement humain – peut être également envisagée comme la combinaison de la perte de revenus, de l'absence de développement humain et de l'exclusion sociale. En fait, la définition de la capacité d'Amartya Sen – à savoir « la liberté de mener une vie que l'individu a des raisons de choisir » est clairement multidimensionnelle. Elle combinerait les revenus et le développement humain, variables tant constitutives qu'instrumentales, en tant que composantes de la capacité.

Il est donc établi que la définition de travail identifiée dans le rapport est exhaustive et s'accommode tant de l'approche de la capacité que de celle de la sécurité de base. Par ailleurs, envisager la pauvreté sous cet angle offre un intérêt supplémentaire. Tout d'abord, il est possible d'élaborer des indicateurs pour ces formes de pauvreté sur la base de données existantes. De grands progrès ont été réalisés au niveau de la méthode d'élaboration de ces indicateurs, lesquels appréhendent non seulement les résultats mais aussi les aspects de processus des activités, et non seulement la disponibilité des biens et services mais aussi l'accès à ces derniers.

Le deuxième avantage de cette approche est sa capacité à améliorer le consensus social au sens politique dans un pays, ce qui permettrait à l'Etat et aux autres acteurs sociaux d'accepter la responsabilité liée à l'adoption de politiques visant à éradiquer la pauvreté. S'il est souhaitable que la société s'occupe de tous les pauvres d'un pays, il est sans doute prudent de procéder étape par étape, en commençant par identifier un groupe de personnes reconnues comme extrêmement pauvres, c.-à-d. victimes de formes extrêmes de pauvreté en termes de revenus, de pauvreté en matière de développement humain et d'exclusion sociale, en formulant des politiques adéquates destinées à les supprimer et en mobilisant les mécanismes institutionnels destinés à mettre en œuvre ces politiques.

Enfin, nous pouvons également montrer que cette définition peut être parfaitement envisagée comme le déni ou la violation de droits de l'homme, lesquels exigent l'exécution d'une obligation d'action politique de la part de tous les acteurs d'une société nationale et de la communauté internationale en vue d'éradiquer efficacement toutes les formes d'extrême pauvreté. Ainsi

---

2 Rapport de Leandro Despouy, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, E/CN.4/Sub.2/1996/13, disponible sur le site [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch).

définie, la notion d'extrême pauvreté comporte un intérêt nouveau par rapport à la notion de pauvreté débattue dans la littérature. L'extrême pauvreté n'est pas seulement une question de gravité ou d'intensité de la pauvreté : elle est liée à la grande vulnérabilité et aux privations multiples dont les pauvres sont victimes. Cette notion comporte des implications politiques que n'englobe pas totalement le terme courant de pauvreté dans sa dimension unique.

## **\_ EXTREME PAUVRETE ET DROITS DE L'HOMME**

Comme le soulignent tous mes rapports, l'intérêt majeur de cette approche est lié à la place qu'occupent les droits fondamentaux aux yeux de tous. Les droits de l'homme sont en général identifiés comme des objectifs de grande valeur auxquels tous les individus peuvent prétendre par nature en tant qu'être humains. Tous les acteurs sociaux – individus, institutions, sociétés et gouvernements – qui représentent l'Etat ont tous l'obligation de permettre aux individus de jouir de leurs droits.

Cela suppose deux implications. D'une part, comme le signale le premier rapport, si la pauvreté était considérée comme une violation des droits de l'homme, elle pourrait mobiliser l'action publique, laquelle pourrait à son tour contribuer directement à l'adoption de politiques adaptées, surtout par les gouvernements des sociétés démocratiques. Cependant, comme le souligne le deuxième rapport, ce sont en fait les « obligations », engendrées par les « droits de l'homme », dont la privation est reconnue comme un indice de pauvreté et qui modifient la nature du discours sur le développement économique, faisant ainsi de l'éradication de la pauvreté un objectif de principe. De plus, les obligations engendrées par les droits de l'homme sont contraignantes et des mécanismes doivent être mis en place pour les faire respecter. Une obligation contraignante impose aux acteurs dirigeants d'être en mesure de prouver qu'ils ont fait le maximum pour réaliser ces droits en adoptant des politiques et des programmes, de manière individuelle et en association avec d'autres acteurs pour qui les chances d'obtenir ces résultats sont maximales.

Ainsi, comme le note le premier rapport, si l'éradication de l'extrême pauvreté pouvait être définie en termes de réalisation de droits de l'homme, cela donnerait un élan formidable en faveur d'efforts internationaux dans cette direction.

L'extrême pauvreté peut-elle être décrite comme une violation des droits de l'homme ou plutôt comme une condition engendrée par les violations des droits de l'homme ? Le débat est controversé. Ces deux propositions divergent non seulement par la nature des caractéristiques qui définissent l'extrême pauvreté mais également par les obligations et les implications politiques qui en découlent.

La première proposition fait référence à l'éradication de la pauvreté elle-même, envisagée comme la réalisation des droits de l'homme. L'existence ou la persistance de l'extrême pauvreté peut être identifiée en soi comme une violation des droits de l'homme. Dans une telle situation, les droits de l'homme sont des éléments constitutifs de notre bien-être. L'éradication de l'extrême pauvreté devient alors une obligation pour les Etats concernés et la communauté internationale,

lesquels doivent faire le maximum pour adopter des politiques destinées à l'éradiquer au plus vite. La discussion serait désormais axée sur les politiques dont l'impact serait maximum pour l'éradication de la pauvreté et, s'il s'avère que ces politiques ne sont pas adoptées, la discussion s'axerait alors sur les organismes responsables, ainsi que sur les mesures à prendre en vue de compenser les efforts non optimaux fournis par les organismes concernés et tenus pour responsables (duty-bearers).

Selon la deuxième proposition, les droits de l'homme jouent un rôle instrumental dans la création de conditions de bien-être pour les sujets de droits (rights-holders) aboutissant à l'éradication de l'extrême pauvreté. Si l'obligation de l'éradication de la pauvreté découle du rôle instrumental des droits de l'homme, il peut y avoir, même si ceux-ci sont réalisés, d'autres facteurs ou variables instrumentales qui empêchent l'éradication de la pauvreté. De plus, les obligations engendrées par les droits de l'homme pour les acteurs étatiques et la communauté internationale ne se traduiraient pas nécessairement par des politiques visant à aborder ces autres variables instrumentales. Le devoir ou l'obligation serait alors limité à la réalisation des droits de l'homme établis, ce qui peut ou non suffire pour éradiquer complètement l'extrême pauvreté elle-même.

S'il est clair que la première option est préférable en termes de concrétisation de l'objectif d'éradication de l'extrême pauvreté, il est toutefois souvent difficile d'établir l'équivalence entre l'extrême pauvreté et la violation des droits de l'homme. Le concept d'extrême pauvreté et celui de violation ou déni des droits de l'homme pourraient être considérés comme équivalents si une violation des droits de l'homme suffisait à engendrer une extrême pauvreté et si l'extrême pauvreté supposait également une violation des droits de l'homme. Cette équivalence peut n'être pas établie si l'extrême pauvreté existe sans violation de droits de l'homme spécifiques ou si des droits de l'homme sont transgressés dans une société caractérisée par l'absence de pauvreté extrême. La situation se complique davantage lorsque les droits de l'homme sont nombreux et divers et que certains sont respectés et d'autres pas.

Un individu peut jouir d'une sécurité de base sans disposer de tous les droits de l'homme. Par conséquent, il est impossible, compte tenu du système actuel des droits de l'homme de mettre sur un pied d'égalité le manque de sécurité de base ou le caractère généralisé de l'extrême pauvreté et la privation de droits de l'homme, conformément aux exigences de la communauté des droits de l'homme, sauf si la sécurité de base peut être reconnue par définition comme un droit de l'homme en soi. Il est peut-être bien plus commode d'approcher la relation existant entre l'extrême pauvreté et les droits de l'homme dans les termes de la deuxième proposition et de développer les obligations qui accomplissent les droits de l'homme reconnus tout en éradiquant l'extrême pauvreté.

## **\_ RÔLE DES GOUVERNEMENTS**

S'il n'est sans doute pas facile de bâtir un consensus sur la pauvreté en tant que violation des droits de l'homme, de nombreuses actions ou mesures spécifiquement liées aux droits de l'homme peuvent elles-mêmes conduire directement ou indirectement à l'éradication de la pauvreté. Par

exemple, prendre conscience des droits à bénéficier de normes adéquates de vie, d'alimentation, de sécurité sociale ou d'emploi aurait manifestement un impact direct sur la pauvreté en termes de revenus. Plusieurs autres droits économiques, sociaux et culturels contribueraient directement à améliorer les indicateurs de développement humain. Les droits civils et politiques, combinés aux droits économiques, sociaux et culturels, peuvent s'avérer les instruments les plus efficaces pour éliminer l'exclusion sociale.

Comme nous l'avons déjà constaté, dans une approche axée sur les droits de l'homme, l'Etat est le premier sujet d'obligations chargé de concevoir des programmes et « d'inciter les autres acteurs à faire le nécessaire pour les mettre en œuvre en adoptant des mesures persuasives ou dissuasives, des lois et des procédures, ainsi qu'en modifiant les institutions. L'Etat est aussi directement responsable de la mise en œuvre de ces programmes ». Afin de comprendre totalement le rôle et les obligations de l'Etat, nous avons appliqué les concepts kantien d'obligations parfaites et imparfaites dans le deuxième rapport. Les Etats ont donc l'obligation parfaite de réaliser les droits susceptibles d'atténuer la pauvreté. Ils peuvent formuler des programmes et redistribuer des ressources entre différents objectifs politiques. Mais ils peuvent également invoquer les obligations imparfaites de tous les autres acteurs sociaux tenus d'aider et de contribuer lorsque l'on fait appel à eux en vue de réaliser ces droits. Les Etats peuvent donc imposer des taxes, des frais et des procédures réglementaires qui limitent le comportement des individus et le fonctionnement des multinationales dans les frontières étatiques. Ils peuvent également s'engager directement à fournir des services susceptibles de contribuer à la réalisation de ces droits. De plus, les acteurs étatiques peuvent ouvrir des négociations avec la communauté internationale, les autres Etats, les donateurs et créateurs, ainsi qu'avec les institutions internationales qui surveillent les transactions financières et commerciales en vue de les aider à mettre en œuvre leurs programmes.

Nous avons noté dans le premier rapport qu'il existe trois exigences que les Etats doivent satisfaire s'ils veulent conduire une politique basée sur les droits de l'homme. Ces exigences sont les suivantes : premièrement, que tous les Etats qui ont ratifié les traités internationaux sur les droits de l'homme les intègrent dans leur système légal national.

Deuxièmement, étant donné le décalage temporel souvent considérable entre les politiques et leurs mises en œuvre et résultats, il est essentiel que tous les Etats mettent sur pied leur propre Commission nationale des droits de l'homme. Celle-ci devra trancher, examiner et recommander des actions correctives adaptées en cas de violation de droits de l'homme, adressées aux individus et aux groupes en quête de telles actions.

Enfin, des mesures doivent être prises de manière planifiée et coordonnée afin de promouvoir un programme de développement qui facilite la réalisation des droits de l'homme.

Selon le premier rapport, la création d'emplois est un programme applicable universellement, pertinent dans les pays tant développés qu'en voie de développement et dont l'impact possible est considérable sur la réduction de la pauvreté en termes de revenus, de développement humain

et d'exclusion sociale. Citons à titre d'exemple la garantie de l'emploi rural en Inde, intitulée « National Rural Employment Guarantee Act » (NREGA). D'une part, puisque l'emploi génère des revenus, lesquels contribuent à réduire directement la pauvreté en termes de revenus et permettent l'accès à d'autres services de développement humain – éducation, installations sanitaires, logement, etc. –, l'emploi contribue à réduire la pauvreté tant en termes de revenus que de développement humain. Cela augmente à son tour la productivité de la main-d'œuvre, laquelle contribue à la durabilité de l'emploi, outil majeur pour surmonter l'exclusion sociale. Dans la plupart des pays en voie de développement, le chômage, déclaré ou déguisé, est une source d'extrême pauvreté dans tous ses aspects. S'il existe un programme d'actions que l'on peut considérer comme l'outil le plus efficace pour éradiquer l'extrême pauvreté, c'est bien la création d'offres d'emplois durables, surtout destinées aux groupes vulnérables et marginalisés.

## **\_ RÔLE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE**

S'il est vrai que l'Etat est le premier sujet d'obligations dans le cadre des droits de l'homme, aucun Etat ne peut désormais – étant donné la mondialisation croissante – travailler séparément des autres Etats. L'importance de la coopération internationale et le rôle de la communauté internationale pour l'éradication de la pauvreté, tant directement qu'indirectement, sont manifestes.

Il existe trois sources majeures de droit international et d'obligations concomitantes en ce qui concerne les droits de l'homme. Il y a tout d'abord les traités internationaux qui possèdent leurs propres méthodes de contrôle des obligations. Ensuite, les principes généraux du droit, lesquels sont acceptés par la société en tant que valeurs fondamentales à l'origine du lien social. Le caractère contraignant des obligations qui découlent de ces principes est donc accepté par tous les membres de cette société, même en l'absence de traité international ou de loi qui reconnaît ou spécifie explicitement ces obligations. La troisième source est le droit international coutumier : il s'agit des normes légales dont le caractère légalement contraignant s'est progressivement imposé dans la pratique et via les engagements exprimés par les gouvernements. Ces normes s'imposent aux gouvernements et acquièrent la force d'une loi internationale même en l'absence de codification sous la forme d'un traité.

La réalisation de la plupart des droits de l'homme a été reconnue dans les lois internationales consacrées aux droits de l'homme par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Elle a également été reconnue « légalement » par des lois internationales ou des législations nationales sur les droits de l'homme. Si ces droits – à savoir droit à une nourriture décente, à la santé, à l'éducation et à des conditions de vie adéquates – étaient réalisés, il serait difficile d'imaginer une société affichant encore les conditions de la pauvreté. De plus, « les obligations internationales visant à la réalisation des droits de l'homme adoptent la forme d'une coopération internationale à laquelle tous les Etats du monde se sont engagés au titre des articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies et des obligations spécifiées dans les différents pactes internationaux. La Déclaration universelle des droits de l'homme souligne également la nécessité d'une coopération

internationale en vue de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels » (articles 22 et 28).

Le PIDESC reconnaît la pertinence de la coopération internationale pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et stipule que les pays riches doivent fournir une assistance individuellement et dans le cadre de la coopération internationale, surtout aux pays plus pauvres sur les plans économique et technique, confrontés à des ressources limitées dans la réalisation des droits énoncés par le Pacte. L'article 11 (1) du Pacte impose aux acteurs étatiques de prendre des mesures adaptées afin de garantir la réalisation du droit à des normes de vie décentes, reconnaissant à cet effet l'importance cruciale de la coopération internationale basée sur le libre consentement. L'article 11 (2) exige que les acteurs étatiques prennent individuellement et dans le cadre de la coopération internationale les mesures nécessaires pour concrétiser le droit à l'alimentation.

La Déclaration sur le droit au développement de 1986 souligne également l'importance de la coopération internationale (art. 3 (3)), en tant qu'obligation de tout Etat de manière individuelle et en tant que membre de la communauté internationale. La Déclaration de Vienne de 1993 réaffirme les notions de solidarité et de coopération internationales.

La ratification des instruments internationaux visant à réaliser les droits de l'homme implique que toutes les parties étatiques, sans oublier les institutions internationales et autres organismes, sont tenus de protéger, promouvoir et réaliser les droits de l'homme.

Donc, comme le formule le deuxième rapport, si un programme visant à réaliser les droits de l'homme – surtout si ce programme présente un rapport direct avec l'éradication de la pauvreté – peut être développé et être techniquement réalisable, tout en spécifiant les responsabilités des sujets d'obligations et la nature de leurs obligations en accord avec les instruments internationaux, il peut être mis en œuvre dans le respect des obligations engendrées par les droits de l'homme.

Toutefois, il est important de noter que souvent, c'est le manque de volonté politique d'adopter des mesures ou d'accepter les « obligations » engendrées par la reconnaissance légale des droits de l'homme concernés, plutôt que le caractère irréalisable des programmes qui explique que ces derniers ne sont pas mis en œuvre malgré la ratification quasi universelle de la plupart des traités internationaux. Les raisons de cette situation sont multiples. Tout d'abord, les pactes internationaux, tels qu'ils ont été promulgués, ne formulent aucun dispositif susceptible d'imposer les obligations afférentes. Ces pactes n'ont pas été conçus pour être « justiciables » et les organismes mis sur pied par ces traités ne sont pas en mesure d'imposer ces obligations aux Etats qui renâclent à respecter les termes des traités. Très peu d'Etats, même s'ils ont ratifié officiellement ces pactes, les ont transposés dans leur système juridique national ou ont pris des mesures en vue de les mettre en œuvre via des mécanismes alternatifs de contrôles et de bilans. Ensuite, certains Etats donateurs majeurs n'ont pas totalement ratifié ces pactes ou, s'ils ont officiellement reconnus ces droits, n'ont pas accepté toutes les obligations qui en découlent. Par exemple, les Etats-Unis n'ont pas reconnu la validité légale des droits économiques, sociaux et culturels. Enfin, il est parfois malaisé de poser dans un pays les bases indispensables pour

engendrer la volonté politique de reconnaître et d'exécuter les obligations qui découlent des lois internationales relatives aux droits de l'homme.

Puisque le contrôle et l'obligation de rendre compte sont en général toujours les maillons les plus faibles de la mise en œuvre de la plupart des stratégies de réduction de la pauvreté, si chaque pays destinataire pouvait mettre sur pied une « autorité de contrôle indépendante composée de trois experts nationaux et de trois experts internationaux renommés et compétents, totalement indépendants et désignés par les institutions financières internationales en consultation avec les autorités nationales », l'impact serait considérable sur l'obligation de rendre compte et la transparence, tant en termes de mesure corrective réelle que de force de dissuasion. Un tel mécanisme de contrôle serait totalement conforme aux principes des obligations engendrées par les droits de l'homme.

De plus, il est essentiel pour garantir le succès de la mise en œuvre que l'univers des individus considérés comme extrêmement pauvres soit défini correctement et que ces droits de base, jugés si fondamentaux qu'ils sont considérés comme des droits de l'homme, soient identifiés dans le cadre d'un consensus social.

## **\_ UNION vs. INTERSECTION**

Nous avons tenté de développer dans le deuxième rapport la définition de l'extrême pauvreté. En accord avec la définition proposée, on peut envisager que sont considérés comme pauvres l'ensemble ou la réunion des trois groupes suivants : les individus pauvres en termes de revenus, ceux qui sont privés de développement humain et ceux qui sont exclus sur le plan social. L'extrême pauvreté dans ce cas porterait sur la part de chacune de ces catégories sélectionnées caractérisée par l'extrême gravité des conditions de privation.

Puisque le nombre de pauvres peut être très élevé dans de nombreux pays en voie de développement, nous pouvons adopter une autre approche dans laquelle la société peut choisir un ensemble de critères destiné à limiter le nombre d'individus souffrant d'extrême pauvreté afin d'obtenir un nombre plus réduit de personnes susceptibles d'être prises en charge sans que le coût en ressources ne soit énorme. En soi, l'extrême pauvreté peut être également envisagée comme l'intersection des trois ensembles de personnes pauvres en termes de revenus, de développement humain et d'exclusion sociale. Ainsi, un individu victime d'extrême pauvreté souffrirait de la combinaison des trois catégories de pauvreté. Les individus extrêmement pauvres représenteraient donc la petite partie du nombre total des pauvres qui souffrent de toutes les formes de pauvreté. La gravité de leur condition serait manifeste pour tous les membres de la société et les inciterait à prendre des mesures destinées à éradiquer cette condition.

Envisager l'extrême pauvreté comme l'intersection des catégories de pauvreté présente plusieurs avantages. D'une part, cela réduit le nombre d'individus concernés à un ensemble gérable dans n'importe quel pays, tout en insistant sur la gravité des formes de pauvreté. Un autre argument repose sur le principe rawlsien de justice, lequel souligne la nécessité de focaliser l'attention

sur les couches les plus vulnérables de la société. Il devrait être possible de faire appel au sens de la justice des gens et de les persuader d'accepter les obligations associées à l'éradication de l'extrême pauvreté, laquelle rend une petite partie de la population extrêmement vulnérable et lui retire toutes ses libertés d'action.

Par ailleurs, comme le note le deuxième rapport, si l'univers des individus victimes de ces conditions peut être réduit à une petite fraction du nombre total de pauvres, les coûts en ressources peuvent être considérablement limités. En effet, toutes les études récentes des Objectifs du Millénaire pour le développement de même que les stratégies de réduction de la pauvreté de la Banque mondiale et du FMI suggèrent que le coût réel de l'éradication de l'extrême pauvreté serait assez réduit.

Un autre point important à noter en rapport avec la notion d'extrême pauvreté est le suivant : si les politiques destinées à promouvoir le développement humain et lutter contre l'exclusion sociale sont très différentes des politiques visant à encourager la croissance économique, elles ne sont pas nécessairement contradictoires. La hausse des revenus joue un rôle instrumental significatif dans la promotion des divers éléments du développement humain et une croissance inéquitable aggrave les indicateurs de pauvreté. Il est donc évident qu'un processus de développement économique dont l'objectif principal est la réduction de la pauvreté devrait reposer sur une politique de développement qui serait bien plus qu'une politique destinée à accélérer la croissance économique, en intégrant des mesures de redistribution des revenus et de restructuration de la production.

Le deuxième rapport réexamine l'application de l'approche basée sur les droits de l'homme dans l'éradication de la pauvreté. Nous avons établi dans le premier rapport que, lorsqu'un objectif d'arrangement social est accepté en tant que droit de l'homme, cela implique que tous les acteurs sociaux considèrent la réalisation de cet objectif comme une obligation « contraignante ». Toutefois, tous les objectifs sociaux ou les libertés ne peuvent être considérés comme des droits de l'homme. Comme l'énonce Amartya Sen, « les droits entraînent des revendications, en particulier celles adressées aux autres individus en mesure de faire la différence » et « les libertés sont avant tout des caractéristiques descriptives des conditions des individus »<sup>3</sup>. La société doit reconnaître que la jouissance par ses membres de certaines libertés est une valeur ou une norme fondamentale, obligatoire en son sein et que ces membres revendiquent en tant que « droits ». Par conséquent, les notions développées par Amartya Sen de « tests de légitimité » et de « tests de cohérence » peuvent être appliquées afin de déterminer si ces droits sont des droits de l'homme. La légitimité provient du fait que l'objectif doit être suffisamment important pour former les normes constitutionnelles d'une société en tant que critères de réalisation. L'objectif doit être également « cohérent », afin que tant les obligations ou devoirs à exécuter que les acteurs responsables puissent être spécifiés.

Les caractéristiques de ces libertés à considérer comme des droits de l'homme, comme le

---

3 Sen, A. 2004. Elements of a Theory of Human Rights, *Philosophy and Public Affairs* 32(4).

mentionne le deuxième rapport, sont l'universalité – à savoir la jouissance par tous, en toute équité et sans discrimination –, la satisfaction et la réussite des tests de légitimité et de cohérence et la revendication suivant des procédures « officielles » via un processus « normatif » accepté.

Ces caractéristiques des obligations engendrées par les droits de l'homme les placent devant d'autres obligations liées aux politiques sociales et leur octroient la primauté parmi toutes les actions politiques. Cela implique que les autorités doivent être capables de résister aux compromis entre différents groupes d'intérêts qui bénéficient de toutes ses actions. En ce sens, la plus haute priorité pour l'éradication de la pauvreté serait le résultat direct de la reconnaissance par l'Etat des droits de l'homme et de sa compréhension de la pauvreté en tant que privation de ces droits. Accepter l'éradication de la pauvreté comme un objectif motivé par les droits de l'homme offre les bases indispensables à la redéfinition des priorités et au règlement du compromis entre divers groupes d'intérêts.

Une autre considération importante est celle-ci : les contraintes financières ne devraient pas être invoquées pour justifier la non-adoption ou l'incapacité à adopter des politiques spécifiques visant à éradiquer l'extrême pauvreté. Puisque les droits de l'homme doivent être réalisés progressivement, leur non-réalisation ne peut être justifiée. Toutefois, le deuxième rapport note que seule pourra varier la vitesse de progression, laquelle dépend de la flexibilité des institutions sociales, légales et économiques et de la disponibilité des ressources.

## **\_ PREOCCUPATIONS**

Il reste toutefois un certain nombre de préoccupations et de discussions autour de la notion d'extrême pauvreté telle que nous l'avons développée. Ces éléments furent soulevés au cours des débats du séminaire sur l'extrême pauvreté qui eut lieu à Genève. Il s'agit entre autres de la pertinence de l'exclusion sociale, du manque de justiciabilité et de l'opérationnalisation de l'extrême pauvreté en tant que violation des droits de l'homme. Nous avons tenté de répondre à quelques-unes de ces préoccupations dans le troisième rapport.

Soulignons qu'à l'occasion de presque tous les forums internationaux tels que le Sommet mondial de Copenhague pour le développement social et la Déclaration du Millénaire, la communauté internationale a affirmé que la pauvreté ne se limitait pas à la seule privation économique mais comportait un volet social, culturel et politique.

D'aucuns ont soutenu que l'extrême pauvreté devrait être simplement considérée comme l'échec d'une « capacité de base ». Le troisième rapport souligne que, si l'on considère la pauvreté de cette façon, le revenu ne joue aucun rôle indépendant. La pauvreté devrait être envisagée comme la privation de libertés élémentaires telles que la liberté de se prémunir contre la faim, les maladies évitables et la mort prématurée, les fléaux de l'ignorance et de l'analphabétisme.

Présentant les aspects théoriques de l'approche capacitaire dans l'espoir de comprendre son opérationnalisation, le troisième rapport note que l'approche d'Amartya Sen a sans aucun

doute ouvert de nouveaux horizons pour l'analyse des conditions de bien-être des pauvres et de la pauvreté. La notion d'Amartya Sen de capacité au sens de liberté tend vers l'approche des droits de l'homme, laquelle élève des libertés sélectionnées au rang de droits de l'homme dont la jouissance est acceptée par la société. En ce sens, la proposition selon laquelle la pauvreté est la privation des capacités de base est parfaitement justifiée et très directement liée à la privation de certaines libertés de base n'ayant pas été acceptées au titre de droits de l'homme, à savoir le droit à l'alimentation, à la santé, à l'éducation et à des conditions de vie décentes. Cette approche est parfaitement cohérente avec celle adoptée par l'Expert Indépendant sur l'extrême pauvreté.

Elle tente également de s'opposer aux différences engendrées par la prise en compte du concept d'exclusion sociale. En soi, cette approche souligne une nouvelle fois l'intérêt spécifique de la prise en compte de l'exclusion sociale : non seulement celle-ci se distingue de la privation de revenus et de développement humain, mais elle introduit l'aspect relationnel de la vie en société. Le troisième rapport note encore que la mesure de l'exclusion sociale peut être difficile car elle portera sur des échecs spécifiques de relations sociales, lesquelles peuvent être tant liées à un contexte qu'intemporelles par nature. Ces difficultés ne devraient toutefois pas entraîner son omission de la notion de pauvreté en tant qu'une dimension du problème.

Diverses tentatives sont menées actuellement dans plusieurs pays de l'Union européenne, en particulier la Belgique et le Royaume-Uni, en vue d'estimer l'exclusion sociale et d'établir les relations existant entre l'exclusion sociale et les autres aspects de la pauvreté entraînant le déni d'une liberté de base ou d'une sécurité des individus. Plusieurs pays en voie de développement récoltent et analysent de plus en plus de statistiques concernant le nombre et les conditions de vie des individus exclus socialement. En fait, un important débat est en cours en Inde sur les conditions de vie des individus exclus sur le plan social, qui appartiennent aux basses castes et tribus : devraient-ils tous bénéficier d'une action positive de la part du gouvernement ou seulement ceux qui, dans ces tribus et castes, sont pauvres en termes de revenus et n'appartiennent pas à la « creamy layer », c'est à dire les individus plus aisés des classes défavorisées ?

Le troisième rapport a en outre clarifié le fait que, si d'aucuns affirment que la pauvreté et l'extrême pauvreté se situent dans un « continuum d'échelle », les politiques visant à supprimer l'extrême pauvreté seraient assez similaires à celles nécessaires pour supprimer la pauvreté elle-même. Ce point fait évidemment référence à l'exercice empirique des politiques d'éradication de la pauvreté, lesquelles doivent être adaptées à chaque contexte spécifique. Les conditions d'extrême pauvreté seraient souvent traitées plus efficacement par un nombre limité d'instruments politiques que par l'application de toute la gamme des mesures nécessaires à l'éradication de la pauvreté.

« L'approche de l'intersection », selon laquelle, seuls les individus victimes des trois dimensions de la pauvreté feront l'objet de mesures politiques, a également suscité des contestations. Cette approche porterait sur un nombre de pauvres bien plus réduit que l'approche de l'union des trois dimensions de la pauvreté, ce qui pourrait limiter un peu trop l'univers des pauvres. Par conséquent, l'approche de l'union caractérisée par une base plus large pourrait offrir l'avantage supplémentaire d'intégrer plus de groupes d'intérêts dans une possible coalition.

Ce point a toutefois été contesté pour des motifs de faisabilité et d'intérêts particuliers et politiques susceptibles de bloquer les réformes afin de servir leurs propres programmes. Ainsi, comme le souligne l'Expert Indépendant en citant Philip Harvey, un exemple édifiant d'un tel problème dans l'exercice du choix social est manifeste au Etats-Unis où il y a « conflit entre la préférence majoritaire du public pour les politiques qui utilisent le chômage pour combattre l'inflation et les obligations gouvernementales de garantir le droit au travail ». Cet exemple montre clairement la possibilité d'un conflit entre les politiques de maximisation de l'efficacité dans une économie de marché et la protection des droits de l'homme.

Si l'approche de l'Expert Indépendant ne garantit en aucune manière l'absence de désaccord entre les groupes sociaux sur les éléments qui caractérisent l'extrême pauvreté, la plupart des experts estiment que limiter l'univers des pauvres aux personnes extrêmement pauvres a le plus de chances d'aboutir à une plus grande adhésion politique.

L'autre sujet de discussion majeur est lié à l'intérêt supplémentaire qu'implique l'invocation de l'approche des droits de l'homme dans l'éradication de l'extrême pauvreté. Enonçant l'argument conséquentialiste de l'intérêt supplémentaire de l'approche des droits de l'homme, le troisième rapport note que, lorsque les riches s'opposent aux opérations et interventions susceptibles de réduire la pauvreté, considérer l'extrême pauvreté comme le déni ou la violation des droits de l'homme permettrait de venir à bout des résistances soit (a) en augmentant le coût pour les riches et puissants de la résistance à ces interventions, impliquant par là une modification des ensembles d'opportunités, soit (b) en amenant les riches à vouloir réduire davantage la pauvreté ou l'impact de la pauvreté, ce qui implique une modification des préférences des riches.

De plus, appliquer une approche de l'éradication de l'extrême pauvreté basée sur les droits de l'homme inclurait non seulement l'application des instruments pertinents des droits de l'homme déjà reconnus, mais également d'autres causes et variables qui contribuent à créer de l'extrême pauvreté. Dans ce scénario, les programmes visant à réduire la pauvreté ne relèveraient plus de la charité mais du devoir et comporteraient la possibilité de revendiquer des droits via le système légal et les tribunaux. L'intervention du gouvernement deviendrait « justiciable », ce qui signifie qu'une « violation » de ce droit aurait un coût potentiel pour le gouvernement étant donné que d'éventuels litiges pourraient passer en jugement. Pour résumer, cibler l'extrême pauvreté devrait permettre d'invoquer de manière plus générale les obligations associées – les sujets d'obligations pouvant difficilement ou abusivement rejeter les appels à l'obligation en question.

Le troisième rapport développe davantage : dans plusieurs pays, les autorités peuvent, comme la Convention internationale l'exige mais sans pour autant l'avoir signée, adopter des mesures destinées à résoudre les conflits internes ou réduire l'extrême pauvreté. Mais ils peuvent également concevoir les avantages de n'être pas le seul pays à n'avoir pas signé la Convention : l'attrait du groupe majoritaire (peer group effect) peut être un argument très pertinent pour de nombreux pays. Ainsi, l'intérêt supplémentaire pour la réduction de la pauvreté qu'un pays signe et applique la Convention augmente en fonction de l'importance de cet attrait du groupe majoritaire et de la force des dispositifs de contrôle et de contre-référence (naming and shaming)

parmi les signataires de la Convention.

Un autre intérêt supplémentaire se situe au niveau des mécanismes de mise en application et de contrôle. D'une part, un cadre légal inspiré des droits de l'homme entraîne l'identification des sujets d'obligations, lesquelles sont contraignantes. Le corollaire naturel de cette constatation signifie que la non réalisation entraînerait l'identification d'un « contrevenant ». La notion de « contrevenant » prend son sens en regard surtout de la notion d'obligations directes. Si ces obligations directes ne sont pas exécutées, les sujets d'obligations peuvent être considérés en tant que « contrevenants » même si l'exécution effective de ces obligations pourrait ne pas résoudre totalement les problèmes de pauvreté. Toutes les obligations sont liées au résultat selon une probabilité : en effet, il n'est jamais certain qu'une mesure politique produise toujours le résultat escompté.

Il est également essentiel de distinguer deux types de politiques : les mesures techniques et les mesures institutionnelles. Certaines politiques peuvent être rangées dans la catégorie technique – par exemple lorsque le pays possède une politique axée sur l'emploi, une loi sur les salaires minimum et des dispositifs de réaffectation des dépenses publiques. Les mesures de l'autre catégorie sont dites « institutionnelles » lorsqu'elles traitent de la création des institutions compétentes pour formuler, contrôler et mettre en œuvre les politiques. Les détails techniques des politiques en faveur des pauvres diffèrent vraisemblablement peu que la pauvreté soit liée ou non sur le plan conceptuel aux droits de l'homme. La véritable différence apparaîtrait au niveau de la dimension institutionnelle.

De plus, la caractéristique majeure de ce cadre institutionnel visant à éradiquer la pauvreté envisagé comme le déni d'un droit humain, serait (1) les institutions garantissant le devoir de rendre des comptes des sujets d'obligations, (2) les institutions garantissant la participation réelle des titulaires de droits dans la formulation, la mise en application et le contrôle des politiques. Le droit de prendre part au processus politique est un élément essentiel de la dimension 'processus' de l'approche des droits de l'homme et une valeur en soi, comme nous l'avons souligné dans notre précédent rapport sur le droit au développement. Il importe que ce processus repose sur les principes d'équité, de non-discrimination, de participation, de responsabilité et de transparence.

Le troisième rapport soutient que, afin de dépasser la notion de déni et de revendiquer le fait que la pauvreté est une violation des droits de l'homme, nous devons passer par plusieurs étapes de l'argumentation. Tout d'abord, il convient d'identifier des programmes d'action concrets susceptibles d'atténuer la pauvreté. Il faut ensuite prouver qu'ils sont non seulement réalisables sur le plan technique mais également applicables sur le plan institutionnel, au moyen de quelques processus mineurs mais spécifiques de réformes institutionnelles et légales supportées par une aide internationale, en termes de ressources, de règles et de procédures des transactions internationales. En outre, il est nécessaire d'identifier les sujets d'obligations qui appliqueraient ces programmes ainsi que leurs obligations spécifiques.

Deuxièmement, très peu de droits peuvent être réalisés immédiatement dans les circonstances

données. Ils doivent être réalisés progressivement, avec le temps, parce que les politiques produisent leurs effets sur la durée lorsque tous les acteurs concernés s'adaptent aux changements.

Pour résumer, la pauvreté peut être envisagée comme une violation des droits de l'homme, dans la mesure où le contenu de ces droits peut être correctement identifié, comme notre notion de droit au développement pour un groupe d'individus définis comme « pauvres », où les obligations correspondantes peuvent être adéquatement spécifiées et attribuées à divers sujets d'obligations, où des mécanismes destinés à imposer convenablement ces obligations sont mis en place de telle sorte que toute infraction puisse être condamnée.

## **\_ CONCLUSION**

Il est important de souligner que les étapes de ce processus – envisager l'extrême pauvreté dans un cadre légal des droits de l'homme – sont en cours. La Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a développé un Projet de principes directeurs détaillés et non-contraignants intitulé « Extrême pauvreté et droits de l'homme : les droits des pauvres ». Ces directives spécifiques constituent un formidable pas en avant dans la présentation au grand public des nombreux aspects de la problématique des individus victimes d'extrême pauvreté et nous aideront à développer un programme adapté à mettre en œuvre.

Dans le troisième rapport, nous avons tenté d'examiner quelques-unes des politiques visant à éradiquer la pauvreté en Asie et en Afrique en appliquant l'approche des droits de l'homme. Dans cette optique, une autre étape majeure consisterait à effectuer une étude systématique de toutes les mesures politiques destinées à supprimer la pauvreté, afin d'en analyser les succès et échecs en termes de réalisation des droits de l'homme. Il serait alors possible de démontrer comment une approche du problème basée sur les droits de l'homme aurait un impact supérieur si ces politiques étaient conçues et mises en œuvre conformément aux normes formulées par les droits de l'homme.