

01.1.

SIGNIFICATION DU LIEN ENTRE PAUVRETÉ, DIGNITÉ ET DROITS DE L'HOMME

« DIGNE DE MOURIR COMME INUTILE AU MONDE ... »

EDOUARD DELRUELLE

Je mets le lecteur au défi de trouver quelque texte ou discours portant sur la pauvreté ou la précarité, qui n'invoque les notions de « dignité » ou de « dignité humaine ». Significativement, l'Accord de coopération dont nous célébrons le dixième anniversaire y fait référence à deux reprises, dès les tout premiers paragraphes de son Préambule. Ces notions, qui flottaient jadis dans le ciel vaporeux des idéalités morales, sont désormais solidement ancrées dans notre droit positif – art.23 de la Constitution, art.1^{er} de la Charte européenne des droits fondamentaux, art.1^{er}, art.22, art.23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, sans parler des lois, des règlements et de la jurisprudence qui s'y réfèrent de plus en plus fréquemment.

Mais que peut-on attendre de l'usage de la « dignité humaine » en matière de pauvreté, comme de l'inflation législative et juridique à laquelle elle donne lieu actuellement ? Voilà qui ne me paraît pas aller de soi. Réflexe de philosophe déformé par l'exercice de la critique et du doute radical : il faut toujours porter le soupçon sur une valeur morale quand elle est en hausse. Dans le consensus dont elle jouit, il est probable qu'on trouvera, comme Nietzsche nous a appris à le faire, « un symptôme de recul, quelque chose comme un danger, une séduction, un poison, un narcotique »¹.

La dignité, concept-narcotique ? En érigeant la dignité humaine en valeur fondatrice de notre édifice juridico-moral, quel *réel* notre civilisation voudrait-elle dissimuler ? Quel écart par rapport à elle-même voudrait-elle effacer ?

1 F. Nietzsche, *La généalogie de la morale*, avant-propos, § 6.

Il est vain, pour répondre à cette question, de déconstruire le concept lui-même. Il est banalement autoréférentiel : la dignité d'un être humain, c'est ce qui fait qu'il est un être humain, c'est l'humanité dans l'humain. Mais qu'est-ce que c'est qu'une vie humaine, sinon une vie digne, c'est-à-dire qui correspond à son essence ? Nous tournons en rond. Portons plutôt notre regard sur les *situations réelles* où la dignité est en souffrance, ou menacée de l'être. En pointant son négatif, en repérant les espaces où elle est exclue, la dignité humaine nous révélera peut-être, comme en creux, le visage de sa positivité.

Triste inventaire, on s'en doute : chômage, grande pauvreté, endettement, mais aussi maladie physique et mentale, drogue, handicap, fin de vie, vieillesse, détention, exploitation, esclavage, traite et trafic des êtres humains, torture, traitement inhumain et dégradant, viol, inceste, ... Dans ce catalogue de sang et de sueur, quel commun dénominateur ? Y a-t-il une région de la vie humaine, un secteur d'activité, une dimension de l'existence, où la dignité se fait soudainement plus vulnérable, et donne davantage prise à l'injustice et à l'abjection ? A l'évidence : non. Et pour cause : si la dignité est consubstantielle à l'humanité, alors forcément *toutes* les dimensions de l'humanité (toute relation, toute condition, tout état corporel, psychique, social, politique ...) sont susceptibles de faire perdre à un individu sa dignité propre.

Regardons dès lors *comment* ces circonstances multiples, où la dignité humaine fait défaut, ont été produites, et surtout quel type d'êtres humains elles ont effectivement *produits*. A cette question, on peut suggérer une réponse : dans toutes les circonstances citées plus haut, les individus se retrouvent en situation de *surnuméraires*. Ils sont en trop, superflus. Inutiles, pareils à ce vagabond du XVe siècle qu'une condamnation emblématique (citée par Bronislaw Geremek) désignait comme « *digne de mourir comme inutile au monde, c'est assavoir estre pendu comme larron* »². Telle est donc mon hypothèse de départ : perdre sa dignité, c'est devenir d'une manière ou d'une autre *inutile au monde*. Ou plus exactement : c'est être mis par d'autres (voire par la société dans sa globalité) en *position* d'être inutile au monde. Car évidemment l'absence de dignité n'est pas un état, mais une position qui est elle-même la résultante d'une situation sociale, d'un rapport de force.

Que la perte de dignité soit fonction de la condition d'inutile, de superflu, cela est évident dans le cas des chômeurs, des exclus, ou des malades et des handicapés, ou encore dans celui des détenus. Situations fort différentes les unes des autres, certes, mais dont le « résultat » est à chaque fois que l'individu se retrouve dans une position de surnuméraire, d'homme qui à la fois est « sans » (sans travail ou sans capacité de travail, sans liberté, sans sécurité juridique) et « en trop » pour la communauté.

D'autres circonstances semblent moins nettes : l'esclave n'est-il pas « utile » à son maître, comme la victime de la traite à son exploiteur ? A la limite, la femme violée n'est-elle pas « utile » à son violeur ? Mais il est assez facile de répondre que cette « utilité » n'est précisément pas

2 B. Geremek, *Les Marginaux parisiens aux XIV^e et XV^e siècles*, Flammarion, 1976.

une utilité « au monde », mais au violeur, au maître, à l'exploiteur exclusivement, dans les mains desquels ils ne sont que des choses disponibles pour leur usage et/ou leur caprice, et qui seront jetés comme objets morts le moment venu. Quand des êtres sont ainsi « réifiés », ils ne sont déjà plus au monde, ils sont déjà surnuméraires, anticipativement réduits à l'état de déchets humains.

Inversement (et en dépit de ce que nous dit la conscience spontanée), on ne doit pas faire de *toutes* les violences ou privations des formes d'atteinte à la dignité humaine. Ne semblent sûrement pas dans l'indignité le soldat qui meurt au combat ou en sort atrocement mutilé, le *pauper Christi* en ascèse vers Dieu (ermite, moine errant et mendiant du Moyen Age), ou encore la victime que les prêtres aztèques offraient en sacrifice au dieu-soleil. Au contraire, c'est une suprême utilité au monde, et même au monde de l'au-delà, qui s'ouvre à ces individus souffrants. De même, la douleur et la cruauté qui accompagnent de nombreuses cérémonies initiatiques (mutilation, amputation, scarification, ongles arrachés, trous percés dans le corps, broches passées dans les plaies, etc.) ont pour but d'intégrer et de rendre utile au monde de la tradition et de la communauté adulte celle ou celui qui l'accomplit. Elles ne sont pas des indices d'exclusion mais au contraire d'appartenance au groupe. Ce qui fait question dans ces épreuves initiatiques, et justifie souvent leur interdiction, n'est pas la perte de dignité des individus, mais la souffrance, parfois insupportable, qu'ils doivent endurer pour l'acquérir ou la conserver.

Mais en quoi, alors, pouvait bien consister, dans les sociétés traditionnelles, le fait de se trouver inutile au monde, surnuméraire, dépourvu de dignité ? Une chose est assez certaine : ce n'est pas la pauvreté qui nous en fournira le critère. Dans les sociétés pré-modernes, on le sait, régnait une extrême pauvreté. La grande masse des paysans, comme le petit peuple des villes, vivaient constamment aux frontières de l'indigence. Il suffisait d'une pénurie, d'une épidémie, d'une invasion, pour qu'un grand nombre d'individus tombent au-dessous du seuil de survie. Les famines, les révoltes tumultueuses et les jacqueries nous rappellent la dureté effroyable de ces temps. Et l'on ne trouvera pas d'exemples hors d'Europe, en Chine, en Inde, ou dans les « riches » Empires qui se sont succédé en Asie, où la situation du bas-peuple ait été sensiblement meilleure. Manque de nourriture, de logement, de vêtements, de travail, tel était le quotidien de l'immense majorité des hommes, alors que les élites monopolisaient à leur avantage tout le luxe et le confort que pouvaient procurer les surplus de la production économique.

Et en même temps, il n'y a pas contradiction à dire que ces sociétés fortement hiérarchisées et inégalitaires étaient, pour reprendre une expression de G.Duby, des sociétés « encadrées, assurées, nanties »³. Les liens communautaires comme la famille, le voisinage, la paroisse, la corporation, y assuraient des réseaux d'interdépendance et de solidarité tels qu'il était très rare que des individus se retrouvent en situation d'exclus ou d'inutiles. Dans ces sociétés structurées et régulées, ceux qui étaient en « décrochage » (l'orphelin, l'infirme, le vieillard, « l'idiot du village », ou même telle famille suite à une mauvaise récolte, etc.) se trouvaient pris en charge par la

3 Cité par R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995, p.55

communauté, ou du moins tolérés par elle. Quelle que soit l'extrême difficulté dans laquelle ils pouvaient se retrouver, on ne dira pas que leur dignité était atteinte, qu'ils n'avaient plus d'utilité au monde. Même dans le dénuement le plus extrême, ils continuaient d'appartenir à leur monde – monde de proximité qui était suffisamment autorégulé, homéostatique, pour assurer à tous une prise en charge minimale, et pour éviter en tout cas un abandon total qui était alors vécu comme un échec du groupe tout entier⁴. Schématiquement, on peut donc dire que ces sociétés étaient à la fois très vulnérables aux accidents extérieurs (famines, guerres, invasions) et très solidement intégrées par les réseaux de « sociabilité primaire ».

Dans ce type de sociétés d'ordres et de statuts, perdre sa dignité, c'est être mis « hors statut » par le groupe. Les deux cas classiques sont ceux du *proscrit* (tel le fameux *homo sacer* romain) et de *l'esclave*. L'abandon dans le premier cas, la capture dans le second, coupent alors les individus de leur communauté d'origine, et en font donc des êtres *désocialisés* ; l'état d'exploitation auquel on les réduit a ensuite pour effet de les *déciviliser* ; et souvent (mais pas toujours), les traitements qu'on leur inflige en font des êtres *dépersonnalisés*, voire *désexualisés*⁵. L'esclave est un cas-limite, mais paradoxal : c'est le surnuméraire par excellence puisque qu'il n'est qu'un « humain-marchandise » qui n'a aucune visibilité dans le monde commun ; mais en même temps, il est tout à fait indispensable à l'entretien économique et même symbolique de la société.

Dans la société médiévale occidentale, où l'esclave et même le servage ont progressivement disparu, la figure emblématique du superflu devient alors celle du vagabond. Celui-ci a effectivement « décroché » de son monde, et ne peut plus bénéficier de son assistance. Il n'a donc plus, de ce fait, de place assignée dans la structure sociale. Par rapport aux surnuméraires d'aujourd'hui, les vagabonds des 14-16^e siècles ne sont certes pas dans une identité de *condition*, mais dans une analogie de *position* : le fait de vivre dans une sorte de flottement social leur ont effectivement fait perdre leur dignité⁶.

Or, chose étonnante : au 17^e siècle, c'est-à-dire dans cette période (que l'on peut qualifier de « proto-capitaliste ») où une économie de marché efficace, rationnelle, éprise de rendement, se met en place, *celui qui ne travaille pas* devient, à côté du délinquant, « l'ennemi » de la société urbaine et productive. Dans toute l'Europe, on crée alors des établissements (souvent des léproseries désaffectées) où l'on séquestre vagabonds, pauvres, mendiants, malades, chômeurs, ivrognes, fous, prostituées. C'est ce que Michel Foucault a appelé « le Grand Renfermement », dont le trait le plus marquant est que, pour la première fois sans doute dans l'histoire, les « inutiles » font l'objet d'une administration qui a pour but à la fois de les stigmatiser et de les réintégrer, d'en faire des « exclus de l'intérieur », si l'on peut dire⁷. On peut considérer qu'à partir de ce moment-là, le surnuméraire devient une catégorie sociale à part entière, rigoureusement cadastrée par la matrice « policière » d'une société tournée vers l'utilité et la productivité.

4 Une si forte solidarité intra-communautaire reposait, faut-il le rappeler, sur un principe d'exclusion des étrangers de ladite solidarité – exclusion que la loi d'hospitalité venait parfois assouplir.

5 Cl. Meillassoux, *Anthropologie de l'esclavage*, PUF, 1998.

6 R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995, p.110.

7 M. Foucault, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Plon, 1961.

« Les pauvres », n'est-ce pas souvent un terme générique pour désigner cette catégorie particulière des superflus, des « inutiles au monde » ? Et si l'on admet que les sociétés traditionnelles étaient construites de sorte de s'en prémunir (esclavage mis à part), alors n'est-ce pas que ce phénomène est un phénomène principalement, voire exclusivement *moderne* ?

C'est effectivement ce que je pense.

La condition de superflu et d'inutile résulte du type d'organisation de la société que l'économie capitaliste a imposée à l'Europe occidentale d'abord, à l'humanité toute entière ensuite. Ce qu'on appelle « mondialisation », en ce sens, devrait plutôt se dire « immondialisation », puisque ce qui est en train de se passer, c'est la production de populations-poubelles, de millions d'individus qui ne sont rien d'autre pour le système productif que des « immondices » humains dont on ne sait que faire, avec autour d'eux une nébuleuse de situations marquées par la précarité et l'incertitude.

Comment en est-on arrivé là ?

La révolution industrielle (1780-1880), qui fut la plus grande mutation de l'histoire humaine depuis les transformations du néolithique, se caractérise par la mobilisation complète de la population en vue de la production économique intensive. A force de règlements et de pressions (souvent violentes), on a arraché des millions d'hommes à leur terre, à leur tradition, et à tous les réseaux de sociabilité et de solidarité qui les protégeaient jusque-là. On les a fixés à des machines, on leur a imposé une stricte discipline de vie et des cadences de travail à la limite du supportable. Les anciennes formes de vie paysannes (celles de 90% de la population au 18^e siècle), qui étaient restées structurellement inchangées depuis six, sept mille ans, se sont effondrées en quelques dizaines d'années. Et avec ces formes de vie s'est également effondrée la dignité qu'elles leur garantissaient au moins, comme l'a magistralement montré Marx dans le *Manifeste communiste* (1848) : « *Impitoyable, la bourgeoisie a déchiré les liens multicolores de la féodalité qui attachaient l'homme à son supérieur naturel, pour ne laisser d'autre lien entre l'homme et l'homme que l'intérêt tout nu, le froid « paiement comptant » (...). Elle a dissout la dignité de la personne dans la valeur d'échange, et aux innombrables franchises garanties et bien acquises, elle a substitué une liberté unique et sans vergogne : le libre-échange* ».

La promotion de l'individu comme individu, qui caractérise la société libérale, a certes sa face « positive » et glorieuse (l'abolition de l'esclavage et du servage, l'affirmation des droits civils et politiques, etc.), mais elle s'est aussi imposée de manière « négative », par soustraction active par rapport à l'encastrement dans les collectifs traditionnels : « *tous les rapports sociaux immobilisés dans la rouille, avec leurs cortèges d'idées et d'opinions admises et vénérables se dissolvent ; ceux qui les remplacent vieillissent avant même de se scléroser. Tout ce qui était établi se volatilise, tout ce qui était sacré se trouve profané, et à la fin les hommes sont forcés de considérer d'un œil détrompé la place qu'ils tiennent dans la vie et leurs rapports mutuels* ».

Le génie de Marx est d'avoir su pointer le caractère anthropologique et ontologique (et non seulement socio-économique) de la société industrielle. Car c'est le rapport de l'homme à la réalité et à lui-même qui est modifié de fond en comble par le capitalisme. Désormais, la vie n'est rien qu'un flux qui dissout tout étant (objet, institution), qui dévalorise toute valeur, qui consomme et consume toute forme finie de production : « *la bourgeoisie ne peut exister sans bouleverser constamment les instruments de production, donc les rapports de production, donc l'ensemble des conditions sociales* ». La fixité et la stabilité anthropologiques et ontologiques des anciennes formes d'existence disparaissent dans les flux du productivisme infini. L'individu moderne est ainsi mis au défi de n'exister et de ne se définir qu'à travers ce flux, comme producteur et comme consommateur. L'être humain est ontologiquement et juridiquement détaché de tout collectif ; il n'appartient qu'à lui-même, ce qui en fait un être à la fois autonome et démuné, indépendant et surexposé.

Certes, on a pu croire que la bourgeoisie voulait instaurer un ordre social d'un type nouveau, « solide », fondé sur la grande industrie puis l'organisation fordiste du travail. On connaît le tableau : lieux de production gigantesques, grandes concentrations ouvrières, forte intégration entre usine et vie quotidienne. Le mouvement ouvrier, renonçant au mythe de la révolution communiste, a alors su imposer, à travers une série de luttes et de conflits, un fragile compromis. De ce compromis a émergé une véritable *civilisation du travail*, c'est-à-dire une civilisation où les individus tirent leur identité et leur dignité de leur condition même de travailleurs. Le contrat de travail, de pure convention sans attaches et sans supports, a progressivement donné accès à un véritable statut *collectif* garanti par des régimes généraux, des conventions collectives, des protections sociales. De même, l'organisation fordiste du travail était certes aliénante, mais en même temps relativement stable, et surtout elle favorisait la mixité sociale (certes conflictuelle) entre ouvriers, ingénieurs et patrons, au sein d'une même entité.

Et autour de la condition de salarié, c'est aussi toute une culture, toute une identité qui allaient se dessiner : le quartier populaire avec ses repères quotidiens (le bistrot, le club sportif) ; un rythme de vie (semaine de 6 puis 5 jours, congés payés) si différent du rythme de vie rural antérieur ; une présence forte des services publics (hôpital, poste, transports, énergie) ; mais surtout un système de valeurs intégré et solide (la famille, l'école, la solidarité) qui culmine dans une indéfectible confiance dans l'avenir (« *nos enfants vivront mieux que nous* »).

La société salariale du 20^e siècle, organisée autour de la production capitaliste « solide » et de l'Etat social, est une société inégalitaire et assez peu redistributrice (contrairement à l'image qu'on s'en fait aujourd'hui), mais qui était arrivée à un niveau de protection collective suffisant pour assurer des conditions de vie décentes même aux plus défavorisés. Pour reprendre une image de Robert Castel, elle a fonctionné comme un escalator : tout le monde montait, mais chacun restait sur sa marche.

C'est ce fragile équilibre que rompt, avec une violence inouïe, la société hyper-industrielle qui se met en place à partir des années 70-80. L'économie de l'immatériel et de la communication a complètement submergé l'ancienne économie de fabrication, déstructurant l'usine fordiste et

les équilibres sociaux sur lesquels elle reposait. Conséquence : l'usine a cessé d'être un lieu de mixité sociale. Et en un sens, elle a même éclaté, disparu : le travail industriel est sous-traité, délocalisé ou robotisé ; les ingénieurs sont dans des bureaux d'études indépendants ; l'entretien est assuré par des sociétés de services ...

Parallèlement à cela, l'Etat social est progressivement démantelé, à mesure qu'il perd la base sur laquelle il était construit : le salariat. Car les statuts des salariés sont de plus en plus divers, et surtout précaires. Les formes « atypiques » d'emplois (contrats aidés, titres-services, CDD) représentent aujourd'hui une large majorité des embauches. Les trajectoires des travailleurs sont de plus en plus difficiles et chaotiques, révélant (tout en l'accentuant) l'inefficacité du système actuel.

En même temps, ce capitalisme hyper-industriel continue à s'accaparer de larges pans des activités humaines. Se trouve déjà largement entamée la privatisation de la santé, des pensions, de l'éducation, de l'environnement. Les entreprises dominantes, demain, seront les compagnies d'assurance, les entreprises de divertissement et les entreprises « relationnelles » (sociétés de formation en « coaching » et techniques de management, mais aussi ONG, Eglises), autrement dit des entreprises non de *production d'objets* mais de *gestion des rapports humains* – c'est-à-dire des secteurs dont l'Etat avait la charge jusqu'ici. Ceux qui pourront en bénéficier continueront de progresser. Quant aux autres ...

Le sociologue Zygmunt Bauman propose de comprendre ces mutations comme le passage de notre société moderne d'une phase « solide » (19^e et 20^e siècles) à une phase « liquide » où les formes sociales (instituées et entretenues par l'Etat) ne peuvent plus servir de cadre de référence aux actions et aux projets de vie des individus⁸. Dans cette société « liquide », par conséquent, la population subit de plein fouet, sans structure pour les amortir, les effets de la flexibilité et de la dérégulation, ce qui la rend vulnérable, désarmée, confrontée à des forces qu'elle ne maîtrise plus et qu'elle ne comprend plus. La peur pousse alors chacun d'entre nous à prendre des mesures défensives qui, à leur tour, renforcent et cristallisent notre peur, si bien que celle-ci est devenue capable de s'auto-perpétuer, comme si elle avait acquis un dynamisme propre.

Dans ce contexte où *flexibilité* et *sécurité* se renforcent réciproquement, la fonction de l'Etat s'est profondément modifiée. D'un côté, l'Etat doit garantir la flexibilité, c'est-à-dire fluidifier au maximum la force de travail en la rendant la plus souple et la plus disponible sur un marché international qui place les économies nationales en concurrence. D'un autre côté, il doit répondre au sentiment sécuritaire de la population (et particulièrement des plus défavorisés), et cela au détriment des droits civils et politiques (je songe à l'érosion des protections juridiques quand il s'agit de lutte contre le terrorisme), mais aussi au détriment des droits culturels et sociaux, comme on le voit à travers la pénalisation croissante de la désocialisation et la culpabilisation systématique des exclus et des « désaffiliés » que sont les chômeurs de longue durée ou les

8 Lire entre autres : Z. Bauman, *La Vie liquide*, Rouergue/Chambon, 2006 ; *Vies perdues: La modernité et ses exclus*, Payot, 2006 ; *Le coût humain de la mondialisation*, Hachette, 1999.

jeunes de banlieues. Le sentiment de peur engendre le réflexe sécuritaire, qui lui-même alimente la peur, si bien que pour être protégés, nous finissons tous, en définitive, par accepter d'être moins libres.

Le rôle de l'Etat, dans cette configuration, n'est plus d'instituer un Bien public commun, mais de contrôler les flux de communication et d'échange, et aussi d'assurer la segmentation sociale et géographique de populations de plus en plus différenciées : autochtones / allochtones, jeunes / vieux ; riches / pauvres, etc. La mixité sociale décline, des ghettos se constituent, avec comme conséquence la dégradation de l'espace symbolique. Et pour produire et entretenir cette segmentation (avant une réelle ségrégation ?), on met en place toutes sortes de dispositifs techniques de contrôle et de surveillance : caméras, barrières, bracelets électroniques, répulsifs anti-jeunes, ...

Le capitalisme du 21^e siècle est donc un capitalisme « liquide » qui, en délocalisant, en précarisant, en dérégulant, dissout dans la logique des flux (flux financiers, flux de marchandises) toute forme « solide » de rapport social. Mais il faut surtout bien voir que cette fluidification n'est pas une pathologie accidentelle du système : elle en est le cœur, l'essence même. C'est Marx qui avait raison, quand il diagnostiquait que la logique du capitalisme était de tout noyer, y compris ses propres formations, « *dans l'eau glacée du calcul égoïste* ». Et il avait raison aussi quand il montrait qu'une telle logique était non seulement destructrice de modes de vie, de traditions, de styles d'existence, mais qu'elle était également autodestructrice, dans la mesure où la recherche effrénée du profit, en mettant le système perpétuellement en fuite par rapport à ses formes transitoires, conduit absurdement à la chute des sources mêmes de profit.

A l'heure où le capitalisme est totalement hégémonique, et où aucune force anti-systémique ne semble en mesure de le renverser, il peut paraître irréaliste de prédire sa chute prochaine. Mais ce n'est pas ce que je veux suggérer. Il s'agit simplement de prendre conscience que le type de société qui se profile pour l'humanité à un horizon relativement proche (deux, trois générations tout au plus) est tout simplement intenable sur un plan historique et anthropologique. Le réchauffement climatique, la pénurie des ressources vitales (notamment celle de l'eau), l'insuffisance alimentaire, l'inégalisation des conditions, les guerres ethniques et les conflits racisés, la ghettoïsation de millions d'individus, tous ces phénomènes conjugués (et dont la question des « sans-papiers » est une sorte de catalyseur historique) laissent penser que le monde de demain risque d'être un monde littéralement *immonde*, au sens où il produira « *trop de civilisation, trop d'industrie, trop de commerce* » (Marx encore), et donc forcément, dans le même mouvement, toujours plus d'immondices et de déchets – immondices matériels mais aussi humains voués à la relégation et à l'exclusion.

Ceux que j'ai appelés les « inutiles au monde », et qui, hier encore ne se trouvaient qu'aux marges du système social, en constituent aujourd'hui le noyau phénoménal. C'est dire l'échec, la contradiction d'un système dont le ressort fondamental est la *mobilisation* de l'humanité toute entière dans le cycle production-consommation, et qui arrive au résultat qu'une large part de cette humanité (un tiers, la moitié ?) se retrouve de fait complètement *démobilisée*, superflue, flottant dans une sorte de *no man's land* social et historique.

Un pas supplémentaire est aujourd'hui franchi par le capitalisme « liquide » à l'égard des personnes pauvres : c'est qu'elles peuvent continuer de se trouver dans une position de surnuméraires *même si elles travaillent*. Les contrôles sur les chômeurs, et la pression « morale » qui pèsent sur tout le corps social à travers des slogans politiques simplistes (Raffarin : « la France n'est pas un parc de loisirs »), ont pour effet qu'un nombre croissant de personnes pauvres acceptent de travailler même si le travail n'assure pas les conditions minimales d'une certaine indépendance existentielle. On assiste à une institutionnalisation de la précarité et de l'insécurité sociale. La réhabilitation idéologique du travail, très en vogue comme chacun sait, s'accompagne d'une indifférence cynique à l'égard de la dignité concrète du travailleur. « Travaillez plus pour gagner quoi ? », serait-on tenté de dire, en détournant une formule dans l'air du temps⁹ ...

Il est toujours très désagréable de rappeler (mais on ne peut *philosophiquement* l'esquiver) que la production active et systématique de surnuméraires était la base même des régimes totalitaires. Hannah Arendt en a fait la démonstration magistrale : « *la tentative totalitaire de rendre les hommes superflus reflète l'expérience que font les masses contemporaines de leur superfluité sur une terre surpeuplée* »¹⁰. Le régime totalitaire, montre-t-elle, se fonde sur la désolation, qui est « *l'absolue non-appartenance au monde* » qui découle elle-même, non pas de l'expérience de la solitude et de l'isolement, mais d'une existence coupée de toute créativité sociale, de tout agir au sein d'un monde commun, et où « *seul demeure le pur effort du travail, autrement dit l'effort pour se maintenir en vie* »¹¹. La désolation, ajoute-t-elle, « *est étroitement liée au déracinement et à l'inutilité dont ont été frappées les masses modernes depuis le commencement de la révolution industrielle* ».

Pour un régime « *dont la nature même est de revendiquer un pouvoir sans bornes, il est essentiel que tous les hommes soient dominés de façon sûre dans tous les aspects de leur vie* », et ils ne peuvent l'être « *qu'à la condition d'être réduits à l'état de spécimen de l'espèce animale homme* »¹². C'est d'un même mouvement que le totalitarisme vide résolument et cyniquement le monde de tout sens commun, et qu'il lui impose une sorte de « sur-sens » (la Race, le Proletariat) parfaitement déconnecté du réel. « *C'est précisément au nom de ce sur-sens que le totalitarisme doit nécessairement détruire toute trace de ce qu'il est convenu d'appeler la dignité humaine* ». L'opération qui instaure la totalité (le Peuple, la Révolution) est indissociable de celle qui retranche les hommes « en trop » - ce que réalisent de fait les camps de concentration et d'extermination.

Et pourtant, objectera-t-on, qu'y a-t-il de plus opposé à cette logique totalitaire que notre société « démocratique et libérale » ? Certes, mais ce qui est cause, ce n'est pas l'idéologie ni les institutions, c'est le réel que la société produit dans ses ressorts fondamentaux. Or, on est frappé par l'analogie de structure entre la logique totalitaire décrite par Arendt et la logique

9 R. Castel, « Travailler plus pour gagner quoi ? », Le Monde,

10 H. Arendt, *Le système totalitaire (les origines du totalitarisme.3)* (1951), Seuil, 1972, p.198.

11 *Ibid.*, p.226-227.

12 *Ibid.*, p.196-197.

capitaliste telle qu'elle se déploie aujourd'hui. C'est elle-même qui le suggère : « *aujourd'hui avec l'accroissement démographique généralisé, avec le nombre toujours plus élevé d'hommes sans feu ni lieu, des masses de gens en sont constamment réduites à devenir superflues, si nous nous obstinons à concevoir notre monde en termes utilitaires. Les événements politiques, sociaux et économiques sont partout tacitement de mèche avec la machinerie totalitaire élaborée à dessein de rendre les hommes superflus* »¹³.

Mais c'est surtout la conclusion à laquelle elle arrive qui doit nous faire réfléchir : « *Les solutions totalitaires peuvent fort bien survivre à la chute des régimes totalitaires, sous la forme de tentations fortes qui surgiront chaque fois qu'il semblera impossible de soulager la misère politique, sociale et économique d'une manière qui soit digne de l'homme* »¹⁴.

Aujourd'hui, nous voyons clairement que ces tentations, sous la forme d'un populisme sécuritaire et racisé (aujourd'hui dominant en Europe), travaillent à nouveau les peuples du centre de l'économie-monde. Sans doute n'avons-nous plus à craindre que les horreurs du nazisme se reproduisent, mais il est certain aussi que ce populisme nous éloigne de solutions politiques humainement acceptables et politiquement crédibles en vue de construire un monde où chacun puisse compter, être utile et reconnu.

C'est à ce titre qu'il faut soupçonner la fortune politique et juridique des notions de dignité et de dignité humaine. Car en rappelant de façon incantatoire que les exclus, les malades, les vieux, les pauvres, etc., bref tous les surnuméraires de notre société, *doivent* garder leur dignité, qu'il est un *devoir* de les traiter comme des êtres dignes, en ressassant ce discours, que fait-on, sinon jeter un voile éthico-juridique pudique sur le système économico-politique qui produit massivement de tels individus ? En réaffirmant la dignité des surnuméraires, nous élevons certes une protestation *morale* tout à fait estimable, mais nous n'esquissons pas le premier mouvement de ce qui pourrait être un geste *politique*.

Cette politique, il n'est hélas pas possible de l'esquisser ici. Il faudrait pour cela repenser de fond en comble l'Etat dans ses fonctions de régulation et de transformation sociales, diagnostiquer s'il y a encore la moindre opportunité historique pour que les mouvements « anti-systémiques » (c'est-à-dire ceux dont l'horizon est la sortie de la logique capitaliste) puissent infléchir le cours de l'histoire, ou si à l'inverse il ne vaut pas mieux miser sur un système de protection des plus défavorisés qui allie sécurité sociale et flexibilité économique (« flexicurité »).

Mais le plus important, en amont, est d'identifier la nature du problème, qui n'est pas dans le fait *statistique* qu'un certain nombre de personnes, dans le monde d'aujourd'hui, sont « plus » défavorisées que d'autres, mais dans le fait *anthropologique* qu'elles sont en situation de surnuméraires, et que, n'ayant plus vraiment de place assignée dans la structure sociale, il serait somme toute plus *économique* (à tous les sens du terme) pour le système de s'en

13 *Ibid.*, p.201.

14 *Ibid.*, p.202.

débarrasser, d'une manière ou d'une autre. La notion de dignité, on peut le craindre, n'est alors que l'enveloppe éthique et juridique dont nous recouvrons la gestion, tantôt policière tantôt humanitaire, mais de moins en moins politique et responsable, de cette masse grandissante des « nuttelozen » que l'on voit elle-même osciller entre révolte et résignation ...

Nietzsche bon guide, décidément ...

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

ARJUN SENGUPTA¹

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.

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... »² 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.

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 »³. 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.

L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION ET LA PROBLÉMATIQUE DE LA PAUVRETÉ*

MAXIME STROOBANT

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. (...)

Ces droits comprennent notamment :

- 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;*
- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;*
- 3° le droit à un logement décent;*
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain;*
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social.*

– Article 23 de la Constitution –

_ INTRODUCTION

La Belgique compte parmi les régions les plus riches au monde¹. Néanmoins, la pauvreté y est relativement importante². Elle est cependant répartie de manière inégale sur l'ensemble du pays. C'est dans la capitale qu'elle est la plus présente. À l'échelle mondiale, la pauvreté est plus importante que l'on ne croit³. En Belgique, la pression sur la prospérité du citoyen augmente⁴.

En Belgique, la capacité de production ne cesse de progresser. La productivité est forte. L'organisation du processus de production s'améliore constamment, de même que la méthodologie de la gestion. La gamme des services et des biens proposés est toujours plus grande et plus large. La qualité des services publics progresse. Les structures de décision politique atteignent

* Texte traduit du néerlandais

1 « L'économie belge a enregistré une croissance de 2,7%, soit un peu plus que la moyenne de la zone Euro qui est de 2,6%... » Voir ONEM, rapport annuel 2007, Bruxelles, Ed. Office national de l'emploi, p. 118.

2 Vranken, J., Campaer, G., De Boyser, K. et Dierckx, D. (2007). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 268 : « ... En 2004, le risque de pauvreté s'élevait à environ 14,7 % - ... de l'ensemble de la population belge. »

3 Chen, Shaohua & Ravallion, Martin (August 2008). *The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*, Policy Research working paper WPS n° 4703, The World Bank - Development Research Group (DECRG), Washington DC, USA, p. 1.

4 VKW (septembre 2008). « Belgisch welvaartsmodel kreunt onder de paradoxen », in *VKWmetena*, Beleidsnota 26, p.1 et suivantes.

un niveau convenable de fonctionnement démocratique. La société civile est relativement critique et active. Les partenaires sociaux sont bien organisés et assument leurs responsabilités.

La Belgique dispose d'institutions qui contribuent à faire face – peut-être insuffisamment – aux mutations modernes de la vie économique, comme les fermetures d'entreprises, les restructurations, la délocalisation. Le filet de sécurité des services sociaux, qui offrent entre autres un système performant de sécurité sociale et un réseau d'aide sociale – publique et privée –, fonctionne indéniablement de manière appropriée. Le taux d'emploi des femmes et des hommes augmente, même s'il n'atteint pas actuellement les objectifs chiffrés de l'Union européenne⁵. Le revenu des ménages biparentaux est en hausse, mais un taux de chômage trop élevé subsiste⁶. La Belgique est parvenue à s'intégrer correctement dans le processus de mondialisation de l'économie, grâce notamment au soutien de l'Union européenne.

Or, malgré ce bilan assez positif, la pauvreté reste grande dans notre pays. Trop grande. Il semble d'ailleurs qu'elle progresse.

Il existe donc un problème au niveau des mécanismes de répartition des richesses naturelles et des biens et services produits. D'aucuns gagnent trop. Trop de personnes gagnent trop peu. Un nombre trop grand de personnes reçoivent des salaires médiocres et sont confrontées à l'exclusion.

Que prévoit notre législation face au constat que « les domaines de l'exclusion sociale trouvent leur origine dans les droits sociaux fondamentaux énoncés dans l'article 23 de la Constitution »⁷ ?

Cette brève contribution sur l'élaboration de l'article 23 de la Constitution examine comment le constituant a intégré la problématique de la pauvreté dans les droits socioéconomiques fondamentaux. Quels en étaient les principes de base ? Dans quels domaines les droits socioéconomiques ont-ils été accordés ? À quelles questions le constituant s'est-il trouvé confronté ? Quelle portée leur a-t-il donné ? En matière de pauvreté, l'article 23 de la Constitution répond-il aux besoins d'une politique progressiste ? Une nouvelle initiative constitutionnelle doit-elle être initiée ?

Dans le cadre de cet article, il n'était pas possible de faire une analyse de la jurisprudence et de la théorie du droit, aussi importants ces deux domaines soient-ils. Il n'était pas possible non plus de traiter les aspects européens et internationaux.

PRÉSENTATION DE LA PROBLÉMATIQUE

Ce n'est qu'en 1994 qu'a été approuvée au Parlement fédéral une proposition de loi insérant les droits économiques et sociaux dans la Constitution. Il s'agissait d'une initiative parlementaire. À l'époque, une initiative gouvernementale n'allait pas de soi. L'initiative parlementaire souhaitait intégrer dans la Constitution un éventail de droits sociaux aussi large que possible. Elle a reçu l'appui du Gouvernement.

Les autorités publiques n'ont cependant pas attendu l'acceptation des droits sociaux fondamentaux

5 ONEM, rapport annuel 2007, op. cit., p. 141 : Belgique (61,8%). UE-27 (65,3%).

6 Pour la Belgique, le taux de chômage administratif s'élève à 11,2% en 2007. Voir ONEM, rapport annuel 2007, op. cit., p. 140.

7 Vranken, Jan e.a. (2007). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, p. 44 et p. 45.

pour mettre en place une politique en matière de pauvreté. Le problème de la pauvreté est en effet aussi vieux que la Belgique⁸. Il a toujours été explicitement à l'ordre du jour dans l'histoire sociale de notre pays⁹.

Les droits sociaux fondamentaux n'ont donc pas été un instrument essentiel dans la politique en matière de pauvreté. Toutefois, ils auront désormais leur utilité, étant donné qu'ils définissent une série de règles fondamentales permettant d'orienter la politique.

Dans la mesure où une étude scientifique établit un rapport entre les domaines de l'exclusion sociale et les droits sociaux fondamentaux, il convient d'examiner de quel type de rapport il s'agit. À cet effet, il convient d'étudier quelles sont les caractéristiques essentielles de l'article 23 de la Constitution et quelles sont la signification et la portée que le constituant a souhaité donner à cet article.

Qu'est-il attendu du législateur ordinaire et de la société dans son ensemble ? Il s'agit ici de savoir si la Constitution a dressé un cadre politique adéquat et si l'article 23 de la Constitution couvre le sujet dans son ensemble. L'article 23 de la Constitution ne contient pas de référence explicite à une politique en matière de pauvreté. Une telle référence doit-elle venir s'ajouter, par exemple dans un « Préambule à la Constitution » ou dans un article de la Constitution ? Ou bien une référence explicite à la pauvreté n'est pas nécessaire dans la mesure où l'on peut considérer qu'il est suffisamment fait mention de la lutte contre la pauvreté dans la formulation plus générale de l'actuel article 23 de la Constitution ?

Le problème de la protection juridique contre la pauvreté prend une dimension supplémentaire en raison de la régularisation et des politiques initiées par des instances internationales telles que l'Union européenne, les Nations Unies, la Banque mondiale et bien d'autres. Dans cette société internationale, on se demande parfois expressément si l'acceptation de la pauvreté ne constitue pas une atteinte aux droits de l'homme. Une personne pauvre est en réalité privée de l'exercice de ses droits humains¹⁰.

L'acceptation des droits sociaux et économiques fondamentaux, tels que décrits dans l'article 23 de la Constitution, en vue de protéger les citoyens de la pauvreté soulève une série de questions concrètes.

La première question est fondamentale et concerne le type d'aide sociale que le citoyen est en droit d'attendre des autorités publiques ou même de la part de ses concitoyens. Le citoyen peut-il faire valoir un droit ou doit-il se satisfaire de la charité ? Aujourd'hui, une telle question est en grande partie dépassée, même si cela n'est pas toujours allé de soi¹¹.

La question suivante est très générale et présente un caractère idéologique. Elle est liée au

8 Chlepner, B.-S. (1972). *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, p. 13 et suivantes.

9 Seebohm Rowntree, B. (1909 (?)), *Comment diminuer la misère : études sur la Belgique*, Paris, V. Giard et E. Brière, p. 478 et suivantes.

10 Mestrum, Francine (septembre 2008). « Armoede en mensenrechten », *Tijdschrift voor mensenrechten*. Ed. Liga voor de mensenrechten.

11 Seebohm Rowntree, B. (1909 (?)), *Comment diminuer la misère : études sur la Belgique*, Paris, V. Giard et E. Brière, p. 510 : « Quelques-uns bafouent et condamnent la charité. Ils n'y voient que l'humiliation prétendue de celui qui reçoit et son abaissement. Ceux-là sont à plaindre. Ils ne comprennent pas la joie de la charité... » [Propos du ministre d'État August Beernaert].

caractère complexe de la pauvreté. Celle-ci se compose de plusieurs éléments. La responsabilité de l'apparition et de la persistance de la pauvreté incombe en partie au système économique. Mais ce n'est pas tout¹². Une politique en matière de pauvreté comporte des choix de société. Il s'agit donc de savoir si cette politique doit être reprise explicitement dans un texte constitutionnel. Si tel est le cas, elle est soumise à une procédure complexe et très difficile de révision constitutionnelle et la législation peut à peine, même partiellement, s'écarter d'une ligne constitutionnelle stricte.

Une troisième question concerne la relation devant être établie entre la situation professionnelle du citoyen et la protection constitutionnelle contre la pauvreté. Une grande partie des citoyens obtiennent des droits sociaux en raison du travail qu'ils réalisent et des contributions financières qu'ils paient. Ce lien est-il inévitable ou un citoyen peut-il invoquer son appartenance à une communauté pour pouvoir prétendre à des droits sociaux fondamentaux, en tenant compte des obligations correspondantes ?

Une autre question essentielle consiste à savoir si la lutte contre la pauvreté peut être menée à partir de droits sociaux formulés de manière générale ou si ceux-ci doivent contenir une référence explicite à la pauvreté.

Nombreux sont ceux qui estiment possible que les obligations des autorités publiques mais peut-être aussi celles des citoyens puissent découler des droits sociaux fondamentaux. Mais est-ce là un fait établi ? En effet, les autorités publiques doivent pouvoir disposer des moyens pour mener une politique sociale. Elles doivent en outre pouvoir l'intégrer dans la politique générale. La bonne qualité de cette politique sociale constitue également une question délicate. De la réponse à ces questions dépend la réussite de la politique en matière de pauvreté.

Enfin, il convient d'attirer l'attention sur le débat important qui concerne l'effet direct des droits sociaux fondamentaux. Ce débat n'est pas neuf. Il a surtout cours en droit international. Un rôle important est accordé aux juridictions dans la mesure où celles-ci peuvent – dans une certaine mesure – intervenir à la place du législateur en cas de silence de la loi. Elles définissent à l'aide de divers éléments si une disposition légale formulée de manière générale et à laquelle la législation ordinaire n'a pas donné d'application, peut tout de même avoir des conséquences directes¹³.

— L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION ET LA PROBLÉMATIQUE DE LA PAUVRETÉ

Droits de l'homme ou droits fondamentaux

La problématique de la pauvreté s'inscrit dans un ensemble complexe de règles de droit allant de la législation constitutionnelle à la réglementation européenne et internationale. Les arrêts venant de différents niveaux de juridictions ont également leur importance.

L'article 23 de la Constitution ne constitue qu'un élément de cet ensemble de règles. Il mérite toutefois une attention particulière car, à l'heure actuelle, il donne également un contenu à la

12 Dierckx, Danielle (2007). « Armoedebeleid bestaat niet » in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 45.

13 Maes, Gunter (2003), *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, p. 51 et suivantes et p. 449 et suivantes.

réflexion juridique autour de la pauvreté. Le premier alinéa revêt une importance particulière car il stipule que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. De là à se demander si la pauvreté doit être considérée comme une atteinte aux droits de l'homme, il n'y a qu'un pas.

Ceci nous amène à une autre question : qu'entend-on par droits de l'homme et cette notion propose-t-elle une définition appropriée des droits sociaux (et autres) prévus dans la Constitution ? Le débat au sujet de la nature des droits de l'homme n'est pas neuf. En outre, ce n'est pas un débat théorique – considéré comme superflu. Il a son importance pour l'applicabilité des droits de l'homme. On ne peut se fonder sur l'idée que les droits fondamentaux découlent de l'existence physique du citoyen individuel, c'est-à-dire du seul fait qu'il soit « humain », et que le contexte social ne joue aucun rôle en la matière¹⁴. Ne pas établir de lien entre la structure sociale existante et les droits fondamentaux de l'individu et des communautés serait une grave erreur.

Si l'on part du principe que l'attribution de droits fondamentaux doit garantir les besoins fondamentaux de tous les citoyens et de leurs collectivités, le lien étroit avec le système social en vigueur implique que ces droits fondamentaux ne puissent être garantis à tout moment et par tous les systèmes sociaux. Une société doit en effet pouvoir disposer de moyens pour mettre en œuvre sa politique. Sans quoi elle ne propose que des illusions à ses citoyens.

Au sujet du droit au travail, le constituant belge a rigoureusement suivi cette règle puisque, dans l'article 23 de la Constitution, il a stipulé que le droit au travail vise entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible.

On ne peut donc reprocher à une société de ne pas réaliser l'impossible. En revanche, elle violera les droits fondamentaux si elle ne réalise pas ce qui est possible. Le fait d'adapter en permanence les structures sociales aux besoins humains relève du respect des aspirations fondamentales du citoyen¹⁵. Ceci n'est évidemment pas une obligation juridique mais bien l'expression de la volonté politique de parvenir à assurer le bien-être de tous les citoyens.

En ce sens, le concept de « droits fondamentaux » est une notion plus appropriée que celui de « droits de l'homme ».

Le débat social autour de la pauvreté et des droits constitutionnels. L'article 28 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme

Le débat autour de la faisabilité, du caractère immédiatement exécutoire ou applicable, des obligations des autorités publiques (fonctionnement vertical) et des obligations des citoyens à titre individuel (fonctionnement horizontal) de même que le débat à propos de l'effet de *stand-still* constituent le cœur même de la discussion juridique et politique au sujet de l'acceptation des droits sociaux fondamentaux.

Lorsque la proposition de loi initiale, qui a finalement abouti à l'article 24bis de la Constitution

14 Stroobant, Maxime (1999) « De Universele Verklaring en de materiële rechten van de mens », in *50^e verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, Bruxelles, Textes et documents du ministère des Affaires étrangères, p. 10 et suivantes.

15 Art.28 DUDH Cf. infra.

(l'actuel article 23 de la Constitution), a été déposée le 19 décembre 1988¹⁶, on a pu constater une grande réticence, aussi bien de la part des partenaires sociaux que des partis politiques. La proposition de loi n'a reçu qu'un soutien conditionnel. En revanche, elle s'est vue soutenue par la société civile politique. Une législature entière (1988-1991) a été nécessaire pour convaincre la Commission du Sénat chargée de la révision de la Constitution et de la révision des institutions d'engager réellement le débat.

Il a fallu à nouveau déposer la proposition de loi d'origine pendant la législature suivante. Un groupe de travail a été mis sur pied au sein de la Commission du Sénat chargée de la révision de la Constitution en vue d'élaborer une proposition. La proposition déposée a servi de texte de base. Les autres propositions ont été reprises dans le débat¹⁷. La proposition du groupe de travail a été approuvée au Sénat le 23 décembre 1993 et à la Chambre le 20 janvier 1994. La réticence était essentiellement due à la crainte que les autorités publiques se voient tenues d'assumer d'importantes obligations supplémentaires. Le constituant a résolu le problème en stipulant que l'article 23 de la Constitution n'aurait pas d'effet direct. L'exécution de l'article 23 de la Constitution serait de la responsabilité des différents parlements compétents¹⁸.

Ceci signifie-t-il que le constituant n'a pas voulu donner de force juridique obligatoire à l'article 23 de la Constitution ? La réponse à la question n'est pas évidente, malgré les déclarations réitérées pendant les travaux préparatoires selon lesquelles l'article 23 de la Constitution ne serait pas directement exécutoire. L'analyse des textes doit être affinée. En insérant les droits sociaux fondamentaux dans le corps même de la Constitution et non pas dans un Préambule, le constituant voulait affirmer clairement qu'il souhaite leur donner une certaine portée de droit positif. Le débat sur ce sujet n'a pas été épuisé car le Parlement a admis que l'applicabilité concrète de l'article 23 de la Constitution était suffisamment garantie si elle était confiée au législateur ordinaire. La peur du « gouvernement des juges » était très grande. L'élément de l'article 23 de la Constitution qui serait susceptible d'une exécution directe doit se limiter à indiquer une orientation générale de l'évolution de la politique. Les autorités publiques et les citoyens doivent veiller à ce que soit menée une politique qui réalisera les objectifs fixés dans l'article 23 de la Constitution. La responsabilité du législateur ordinaire est alors de savoir comment et suivant quel schéma.

Le législateur se voit ainsi attribuer une très grande liberté de choix.

La Constitution belge ne se prononce pas sur la politique spécifique devant être mise en œuvre par le législateur ordinaire. Ce que fait, en revanche, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme à l'article 28. Celle-ci stipule que toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la Déclaration puissent y trouver plein effet.

En l'absence d'une telle disposition constitutionnelle, le débat politique autour des structures sociales devant garantir les droits sociaux fondamentaux prend une dimension très importante.

16 *Proposition de loi relative à la révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux*, Doc. Sénat 1988-1989, n°100 – 10/2° (déposée par Stroobant Maxime, Seeuws Willy, Schoeters Marcel, Pataer Paul, Moens Guy et Egelmeers Isidoor.)

17 « *Rapport au nom du groupe de travail sur les droits économiques et sociaux fondamentaux* » proposé par monsieur Stroobant, M., doc. Sénat, S.E. 1991-1992, n°100-2/4°, p. 26.

18 Article 23 alinéa 2 de la Constitution.

Cela est d'autant plus vrai pour le débat sur la pauvreté, dans la mesure où la pauvreté n'est pas mentionnée de manière explicite parmi les droits sociaux fondamentaux.

_ PAUVRETÉ ET DROITS MATÉRIELS PRÉVUS DANS L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION

Commentaire

L'article 23 de la Constitution ne comporte, comme nous l'avons déjà dit, aucune référence explicite à la « pauvreté » ou à « l'extrême pauvreté », comme cela est pourtant le cas dans les « Principes directeurs » acceptés par la Sous-commission chargée de la protection des droits de l'homme des Nations Unies¹⁹. Cela ne signifie pas que le problème ait été négligé. Bien au contraire. Le constituant a estimé que toute personne séjournant légalement dans le pays peut invoquer les droits socioéconomiques constitutionnels selon, cela va de soi, la manière dont ces droits ont été accordés par le législateur ordinaire. Il souhaitait ainsi accorder une attention particulière à la pauvreté sans faire des personnes pauvres une catégorie particulière, ce qui aurait pu avoir pour conséquence que certains droits fondamentaux ne s'appliquent pas à ceux-ci. Le point de vue du constituant était que les droits fondamentaux doivent s'appliquer à tout un chacun.

En affirmant que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, l'article 23 stipule qu'une personne vivant dans la pauvreté peut évidemment invoquer la protection sociale offerte par cet article. Dans le groupe de travail du Sénat chargé des droits sociaux fondamentaux, il a été expressément affirmé que chacun doit pouvoir faire valoir ses droits économiques et sociaux fondamentaux²⁰. Cela n'empêche d'ailleurs pas de mettre en œuvre différents régimes de protection sociale. Il suffit que l'objectif « mener une vie conforme à la dignité humaine » soit atteint. Ce point de vue souligne la solidarité entre tous les citoyens, en insistant sur la réalisation de la protection sociale visée. Selon le Sénat, le droit à une vie conforme à la dignité humaine sous-entend notamment le droit à un niveau de vie correct²¹.

L'article 23 de la Constitution donne un aperçu des droits fondamentaux concernant les éléments constitutifs d'une vie conforme à la dignité humaine. Ces domaines sont très vastes et correspondent à une conception multidimensionnelle de la pauvreté²². Presque tous les déterminants de la pauvreté y sont abordés.

Les droits matériels prévus dans l'article 23 de la Constitution

L'article 23 de la Constitution entend assurer à chacun un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible. Toute personne travaillant a droit à des conditions de travail et à une rémunération

19 Mestrum, Francine, op. cit. p. 3.

20 « Rapport au nom du groupe de travail sur les droits économiques et sociaux fondamentaux » proposé par monsieur Stroobant, doc. Sénat, S. E. 1991-1992, 100 -2 /40, p. 78. Salomez, K. (2001). « Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet », in *Liber Amicorum Stroobant Maxime*, Gent, Mys & Breesch, p. 47 et suivantes.

21 Rapport du groupe de travail du Sénat, 99. Voir également : Stroobant, M. (1995), « De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art.23 GW. », in *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu Uitg, p. 59 et suivantes.

22 Raeymaeckers, P. et Dewilde, C. (2007). « Multidimensionele armoede gemeten en becijferd op basis van de Belgische SILC 2004 » in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 125.

équitable. Les salariés doivent également avoir droit à l'information, la concertation et la négociation collective.

Le constituant n'a pas prévu le droit de grève. Non pas parce qu'il aurait rejeté le droit de grève mais bien parce que les grèves et les conflits collectifs du travail sont avant tout des problèmes mieux résolus par les partenaires sociaux eux-mêmes.

Le constituant souhaite également organiser une protection sociale de qualité. Cela prend la forme d'un droit à l'aide sociale et non pas de l'octroi d'une forme ou l'autre de charité²³. Toute personne se trouvant légalement sur le territoire a droit à cette protection. Le législateur compétent donne éventuellement un contenu à ces droits. Le problème devra être examiné droit par droit²⁴. Le constituant a approuvé une diversité de régimes en fonction de la position du citoyen dans la société. Nous pensons notamment aux salariés, aux fonctionnaires, aux indépendants, aux demandeurs d'emploi, etc. L'article 23 de la Constitution prévoit pour chacun un droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide médicale et juridique. Cet article garantit également le droit à un logement décent, le droit à la protection d'un environnement sain et le droit à l'épanouissement culturel et social.

Un lien contraignant entre l'emploi et la protection sociale

Le constituant accepte que soit établi un lien solide – toutefois pas un lien exclusif – entre l'emploi et les droits sociaux fondamentaux, ce que démontre le poids du droit au travail au sein de la protection sociale.

Il a également insisté sur le fait que des obligations correspondantes accompagnent les droits sociaux²⁵. Le lien avec le travail n'est toutefois pas exclusif. Toute personne, qu'elle travaille ou non, peut prétendre aux droits sociaux fondamentaux. Le législateur ordinaire déterminera les conditions de leur exercice.

Ces points de vue sont extrêmement importants pour la problématique de la pauvreté. Le législateur peut assujettir la protection sociale à un emploi, mais ce n'est pas obligatoire. En revanche, un lien étroit avec le monde du travail est privilégié, essentiellement parce que la pauvreté est une situation qui touche un citoyen manquant de moyens financiers. Il ne peut donc pas faire usage de ses possibilités financières pour s'assurer une protection sociale. L'exécution du droit au travail est une nécessité contraignante pour la politique en matière de pauvreté, sinon le citoyen dépend de la charité.

_ CONCLUSIONS

En raison du caractère multidimensionnel de la pauvreté, le débat social doit être mené de manière large et la politique en matière de pauvreté doit couvrir un large éventail de domaines. En réalité, c'est un débat idéologique qui doit avoir lieu. Un tel débat est également nécessaire

23 Proposition du 19 décembre 1988 de révision du Titre II de la Constitution, Doc. Sénat, 1988-1989, 100-10/2°, p. 2.

24 Rapport du groupe de travail du Sénat, Doc. Sénat, S. E. 1991-1992, n°100-2/4°, p. 37.

25 Art. 23 de la Constitution al. 2. Voir également Pieters, D. « Werkbereidheid of loonbereidheid », *Tijdschrift voor sociaal recht*, 2002/3, p. 352.

en vertu de l'article 28 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. En effet, cet article donne à toute personne le droit à ce que règne, sur le plan social, un ordre tel que les droits fondamentaux puissent sortir leurs effets.

L'article 23 de la Constitution stipule clairement que la politique en matière de pauvreté fait partie intégrante de la problématique des droits sociaux fondamentaux. Elle est contenue dans le droit de chacun à mener une vie conforme à la dignité humaine. Les droits fondamentaux spécifiques prévus dans l'article 23 de la Constitution sont eux aussi applicables à tous. Le fait que ces droits fondamentaux spécifiques se réfèrent souvent à une condition relative à l'emploi fait également du travail un acteur important dans la politique en matière de pauvreté. Cela ne peut être problématique dans la mesure où l'alternative serait de mener la lutte contre la pauvreté du point de vue des ressources financières des pauvres ou du point de vue de la charité. Une politique émancipatrice en matière de pauvreté est liée à une politique solidaire en matière d'emploi.

L'effet immédiat de l'article 23 de la Constitution reste, lui, problématique. Le débat sur la pauvreté prend ainsi une portée particulière, car il doit être le moteur de la politique. De ce point de vue, il serait judicieux d'insérer dans la Constitution un Préambule de sensibilisation joint à une déclaration d'intention. La lutte contre la pauvreté peut s'y voir accorder une place importante.

Enfin, reste la question fondamentale consistant à savoir si la pauvreté est une atteinte aux droits de l'homme. L'imprécision que véhicule le concept de droits de l'homme rend la réponse difficile. Nous préférons utiliser le concept de droits fondamentaux. La portée de ces droits fondamentaux est déterminée par les possibilités et les limitations inhérentes au régime social en vigueur. La pauvreté constituera une atteinte aux droits sociaux fondamentaux si la société n'emploie pas les moyens dont elle dispose pour résoudre le problème de la pauvreté.

En résumé, voici la réponse à la question concernant les relations existant entre les droits socioéconomiques fondamentaux de l'article 23 de la Constitution et la problématique de la pauvreté :

- les droits fondamentaux prévus dans l'article 23 de la Constitution s'appliquent aux domaines considérés comme causant un risque de pauvreté ;
- le champ d'application de l'article 23 est très large (chacun) et vaut par conséquent pour toute personne pauvre à condition qu'il y ait des limitations valables pour les personnes séjournant illégalement sur le territoire et qu'il soit tenu compte de la législation en vigueur ;
- les droits sociaux fondamentaux établissent à raison un lien privilégié avec l'emploi ;
- le constituant n'a pas explicitement opté pour une applicabilité immédiate des droits sociaux fondamentaux. Il a laissé au législateur ordinaire la compétence en matière de modalités d'exécution. En revanche, il est attendu du législateur ordinaire qu'il mette en œuvre une politique qui aille en ce sens ;
- les théories générales autour de la portée horizontale et verticale, également applicables pour les droits sociaux fondamentaux, doivent être élaborées de manière plus approfondie ; cela vaut aussi pour les théories liées au respect des acquis sociaux (effet de *stand-still*) ;
- il faudrait que la solidarité internationale soit intégrée en tant que principe de base dans la

Constitution ainsi que l'article 28 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui attire l'attention sur la nécessité d'un débat idéologique autour de la pauvreté ;

- la pauvreté doit être considérée comme une violation des droits sociaux fondamentaux si la société ne met pas en œuvre de politiques correspondant à ses possibilités dans le respect des grandes lignes d'action inhérentes à ces droits.

Il n'est pas nécessaire de réviser l'article 23 de la Constitution. Mais des ajouts et des précisions sont souhaitables. Dans un Préambule, par exemple, dans un article spécifique, ainsi que dans la doctrine et la jurisprudence.

Ouvrages consultés

- Chen, Shaohua & Ravallion, Martin (August 2008). *The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*, Policy Research working paper WPS n° 4703, The World Bank - Development Research Group (DECRG), Washington DC, USA, p. 46.
- Chlepner, B.-S. (1972). *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 447 p.
- Dierckx, Danielle (2007). « Armoedebeleid bestaat niet » in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 41-54.
- Maes, Gunter (2003). *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 523 p.
- Mestrum, Francine (septembre 2008). « Armoede en mensenrechten », *Tijdschrift voor mensenrechten*. Ed Liga voor de mensenrechten.
- ONEM, rapport annuel 2007, Bruxelles, Ed. Office national de l'emploi, 440 p.
- Pieters, D. « Werkbereidheid of loonbereidheid », *Tijdschrift voor sociaal recht*, 2002/3, p. 337-353.
- Raeymaeckers, P. et Dewilde, C. (2007). « Multidimensionele armoede gemeten en becijferd op basis van de Belgische SILC 2004 » in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 113-136.
- Salomez, K. (2001). « Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet », in *Liber Amicorum Stroobant Maxime*, Gent, Mys & Breesch, p. 47-60.
- Seebohm Rowntree, B. (1909 (?)). *Comment diminuer la misère : études sur la Belgique*, Paris, V. Giard et E. Brière, 652 p.
- Stroobant, M. (1995). « De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art.23 GW. », in *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu Uitg, p. 57-94.
- Stroobant, Maxime (1999). « De Universele Verklaring en de materiële rechten van de mens », in *50^e verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, Bruxelles, Textes et documents du ministère des Affaires étrangères, p. 10.
- VKW (septembre 2008). « Belgisch welvaartsmodel kreunt onder de paradoxen », dans *VKWmetena*, Beleidsnota 26, 8 p.
- Vranken, J., Campaert, G., De Boyser, K. et Dierckx, D. (2007). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, 352 p.