

Berthelot, Yves, Mr, Pdt PEKEA: *Développement et droits de l'Homme : responsabilités des économistes, des juristes et des citoyens* [O]

Développement et droits de l'Homme, Responsabilités des économistes, des juristes et des citoyens¹

En 1948, les Nations Unies adoptaient la Déclaration universelle des Droits de l'Homme en même temps qu'elles conduisaient les premières réflexions sur le développement. Cependant, pendant plus de vingt ans, il n'y eut pas dans les rapports et travaux des Nations Unies sur le développement de référence à la Déclaration ni à son appel à promouvoir une plus haute qualité de vie, le plein emploi et le progrès social. Aujourd'hui encore, le monde des spécialistes des droits de l'Homme et celui des économistes demeurent séparés avec leurs propres cultures, théories, instruments et langages.

L'objectif de cette contribution est de donner quelques pistes pour faciliter le dialogue entre ces deux mondes, dialogue qui a commencé avec les grandes conférences des Nations Unies des années 1970 et s'est confirmé avec celles des années 1990. Ce sera un élément de réponse à la question qui occupera le colloque de Dakar : « comment peuvent s'articuler les comportements individuels et collectifs ... pour que société et individus, individus et société aillent de pair ? » La note explicitant la problématique du Colloque PEKEA suggère, en effet, que « l'équilibre retrouvé entre l'individu et sa société et le fonctionnement des activités économiques ... passe par une approche juridique qui affirme non seulement les droits des individus mais aussi leurs devoirs »

La nécessité du dialogue

Partons de faits. Le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la Torture, l'Expert indépendant des Nations unies sur les Droits de l'Homme en situation d'extrême pauvreté et nombre d'ONG spécialisées concluent sur la base de leurs observations et recherches que, dans la majorité des cas, la torture n'est pas infligée pour des raisons idéologiques ou la recherche du renseignement. Elle l'est en réaction aux tensions sociales causées par de graves inégalités, l'incapacité d'un nombre croissant d'individus à pourvoir à leurs besoins et à ceux de leur famille. L'Organisation Mondiale Contre la Torture (OMCT), sur la base de centaines de cas dans plus de soixante pays, a montré la forte corrélation entre les cas de violation des droits économiques sociaux et culturels et les cas de torture infligée aux victimes de ces violations. L'OMCT observe que la plupart des victimes de tortures, détentions arbitraires, exécutions sommaires disparitions forcées et autres formes de traitements inhumains ou dégradants viennent des classes non privilégiées de la société. Ces traitements sont infligés aux pauvres qui protestent parce qu'ils ont été privés de leur terre ou de leur maison pour construire des barrages, développer des cultures pour l'industrie et l'exportation, ou loger les classes aisées. Ces choix, économiquement rationnels, ont des conséquences humaines dramatiques si des compensations ne sont pas données à ceux qui en sont les victimes pour qu'ils retrouvent les moyens de mener une vie décente. Ces travaux suggèrent qu'individus, autorités et entreprises doivent être conscients dans leurs choix économiques des responsabilités qui sont les leurs pour que les droits de l'homme soient respectés par tous et pour tous. Ceci implique un dialogue entre économistes et spécialistes des droits de l'Homme.

Un tel dialogue bénéficierait à la fois au développement économique et à la réalisation des droits de l'Homme. Ceux-ci apportent valeurs, objectifs et instruments à l'économie. Les valeurs, tout d'abord, sont *devoir* et *responsabilité* qui équilibrent la vertu dominante que les économistes libéraux accordent au libre exercice des préférences individuelles. Outre la dimension éthique qui s'attache au sens des responsabilités, la clarification de leurs droits et devoirs permet à chaque acteur économique (autorités nationales et locales, entreprises et organisations de la société civile, individus) d'exercer ses responsabilités et d'entrer dans les partenariats nécessaires au bon fonctionnement de l'économie. La Déclaration universelle des droits de l'Homme et les Protocoles sur les Droits civils et politiques et les Droits économiques, sociaux et culturels, en second lieu, donnent sa légitimité aux objectifs de justice sociale et de développement pour tous. Déclaration et Protocoles définissent aussi les priorités du développement en identifiant les conditions d'une vie digne. La réalisation des Droits de l'Homme, enfin, s'appuie sur des institutions et la possibilité pour chaque individu ou groupe de recourir à la justice si ses droits ne sont pas respectés, protégés et réalisés. Certes, le bon fonctionnement de l'économie requière, aussi, les instruments que sont les institutions et l'accès à la justice. Mais, les instruments des droits de l'Homme vont plus loin en ce qu'ils donnent un pouvoir aux individus et ne les considèrent pas comme de simples consommateurs ou travailleurs. Symétriquement, l'économie apporte une perspective de long terme sur la manière de réaliser les droits l'Homme. Elle donne son sens à l'adverbe « progressivement » qui qualifie les obligations qu'a l'Etat de faciliter la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels en évaluant les obstacles et contraintes et en mettant en place les politiques et moyens propres à les surmonter.

¹ Extrait de Economics and Human Rights, chapitre X, d'un ouvrage collectif à paraître sous la direction de Wenche Barth Eide et Uwe Kracht.

Pour tirer avantage de ces complémentarités et les traduire en politiques et pratiques efficaces, il y a plusieurs problèmes à résoudre conjointement entre économistes et spécialistes des droits de l'homme. Certains sont développés ci-dessous.

Trois domaines de dialogue

On retiendra trois domaines où le dialogue entre économistes et spécialistes des droits humains peut servir et le développement et les droits de l'Homme : la construction d'un système statistique des droits de l'Homme, la justiciabilité, la reconnaissance des responsabilités internationales. Mais il est une condition au dialogue : que les parties se comprennent. Or, en raison des différences de culture, elles se comprennent difficilement. La différence de sens donnée par les uns et les autres au concept de non-discrimination illustre ce fait. La non-discrimination pour les économistes vise à créer un terrain de jeu égal (levelled playing field) qui limite la possibilité d'intervention de l'Etat dans l'industrie et les services. Dans le vocabulaire des droits de l'Homme, elle invite l'Etat à des politiques ciblées (affirmative action) pour que les plus faibles puissent jouir de leurs droits.

Les différences de culture entre économistes et spécialistes des droits de l'Homme sont de même nature que celles qui rendent difficile le dialogue entre économistes, sociologues, politologues, ethnologues, etc. Chacun appelle de ses vœux des approches multidisciplinaires, puis oublie les bonnes intentions ou rencontre des difficultés à les mettre en pratique. Il serait certainement utile d'introduire un minimum d'économie dans le cursus des spécialistes des droits de l'homme et un minimum de droit dans celui des économistes. Cela permettrait, sinon le développement d'un langage commun, du moins une meilleure compréhension.

La construction d'un système statistique des droits de l'Homme

Le système statistique existant couvre mal les droits de l'Homme, ce qui rend difficile d'évaluer les problèmes et de mesurer l'impact des politiques économiques sur la réalisation de ces droits :

...the failure [of] ... regular measurement of basic rights fulfilment allows many in authority to continue to violate already limited covenants of citizenship and human rights without being call to account ² (... l'absence de ... mesures régulières de l'accomplissement des droits fondamentaux permet à beaucoup de ceux qui exercent une autorité de continuer à violer les, déjà restreints, Protocoles relatifs à la citoyenneté et aux droits de l'Homme sans avoir à rendre de compte.)

Un système statistique idéal devrait intégrer données économiques et données relatives aux droits de l'Homme dans un ensemble de matrices où total des lignes et colonnes s'équilibrent, comme c'est le cas pour les données économiques dans le Système des comptes nationaux. Un tel système ne sera pas facile à construire car les Protocoles s'intéressent aux droits plutôt qu'aux résultats observés. L'indice du développement humain (IDH) est une première tentative d'articulation de données économiques et de données relatives aux droits humains. Il serait possible d'aller plus loin en mesurant, par exemple, les écarts à des normes budgétaires ou salariales et leur impact sur l'accès aux services essentiels comme l'eau, l'assainissement, les transports, l'énergie, le logement, la santé et l'éducation. La coopération entre économistes et spécialistes des droits de l'Homme est indispensable pour créer un consensus sur la définition des concepts, les nomenclatures et les liens de causalité préalable au développement d'un système statistique des droits de l'Homme.

La justiciabilité

Le défi de la justiciabilité a, dans la perspective de cette contribution, deux dimensions. La première est que les violations des droits de l'Homme, y compris des droits économiques, sociaux et culturels, puissent être évoquée devant les tribunaux. La seconde est que les économistes utilisent le pouvoir que donne aux individus et aux organisations de la société civile la possibilité de recourir à la justice pour atteindre des objectifs économiques.

À propos de la première dimension, il faut constater que, en pratique, les violations des droits économiques, sociaux et culturels sont le plus souvent impunies et les victimes ne sont pas indemnisées. Ce n'est que lorsque les individus, ou les organisations de la société civile en leur nom, pourront faire valoir leurs droits devant les tribunaux nationaux que ceux-ci seront de plus en plus respectés. Le Protocole additionnel au Protocole sur les Droits économiques, sociaux et culturels, en cours de négociation, donnerait aux individus, ou aux organisations les représentant, la possibilité d'obtenir réparation devant des tribunaux internationaux en cas de violation de

² Michael Ward, *Quantifying the World : UN Ideas and Statistics*, United Nations Intellectual History Project Series Indiana University press, Bloomington and Indianapolis, 2004 p 255

leurs droits essentiels. Une jurisprudence se développerait progressivement qui contribuerait à clarifier les implications normatives et opérationnelles des droits économiques, sociaux et culturels, et qui inciterait les gouvernements, peu soucieux d'être traînés devant un tribunal international, à adopter un cadre législatif national pour la réalisation de ces droits.

La seconde dimension est une invitation aux économistes à considérer les individus comme des détenteurs de droits et à intégrer les instruments juridiques dans les outils du développement. En tant que tels, les individus ne sont plus de simples consommateurs guidés par des désirs façonnés par la publicité et arbitrant entre des produits ou services semblables sur la base des prix, de la qualité ou de l'image. Ils ont le droit d'exprimer leurs préférences non seulement par l'acte d'acheter ou non, mais, aussi, en faisant connaître leurs priorités par des associations ou des consultations organisées par les autorités sur la fourniture de services de base ou l'organisation de la distribution.

Les individus ne sont pas non plus de simples travailleurs qui vendent leur force de travail pour vivre ou survivre. Les conditions de ce travail sont aujourd'hui régies par des codes inspirés des normes du BIT, mais qui sont loin d'être appliqués en de nombreux pays. Beaucoup reste à faire pour que le travailleur soit pleinement considéré comme une personne qui a des droits et des capacités. En 2003, la Sous-commission pour la Promotion et la protection des Droits de l'Homme soumettait à la Commission des Droits de l'Homme un document contenant des normes pour les droits de l'homme dans l'entreprise. Ce texte, qui est toujours en examen, rappelle que l'Etat a la responsabilité première de promouvoir et d'assurer la réalisation des droits humains et reconnaît que les entreprises « en tant qu'organe de la société, sont aussi responsables de promouvoir et assurer les droits humains ». Il note en son article 8 que les « entreprises transnationales et les autres entreprises doivent donner aux travailleurs une rémunération qui assure à eux-mêmes et à leur famille un standard de vie adéquate. Cette rémunération doit prendre en compte leurs besoins pour des conditions de vie décentes avec la perspective d'une amélioration progressive »³

Le même document rappelle que les Etats ont la responsabilité première de promouvoir et d'assurer la réalisation des droits de l'Homme et reconnaît que les entreprises

« en tant qu'organes de la société sont aussi responsables de la promotion et de la réalisation des droits de l'Homme ». Il ne traite pas cependant d'un point important : le système comptable. Aujourd'hui, les systèmes comptables existants permettent aux entreprises multinationales de manipuler les prix de transfert internes des biens et services de façon à faire apparaître des bénéfices ou des pertes là où cela leur paraît le plus avantageux. Cela peut permettre d'organiser la faillite d'une filiale saine, laissant les créanciers et les employés sans recours et parfois les retraités avec un fonds de pension insuffisamment financé. Ici le manque de dialogue entre économistes et spécialistes des droits de l'Homme a laissé de côté des questions qui auraient renforcé un texte destiné à améliorer la réalisation de droits de l'Homme. Il serait utile que le débat que ce texte a provoqué soit poursuivi de telle sorte que cette dimension soit prise en compte dans le rapport final.

L'extraterritorialité

La question de l'extraterritorialité découle du fait que les décisions économiques et les politiques d'un pays peuvent affecter l'économie d'autres pays et la réalisation des droits de leurs citoyens. L'on peut soutenir, par exemple, que, du fait de la libéralisation du marché des produits alimentaires, la Politique Agricole Commune et les politiques agricoles des Etats Unis, de l'Australie et, aussi, du Brésil, de l'Argentine et de l'Inde, peuvent priver les paysans d'Afrique et d'autres régions de leur droit à l'alimentation en exportant des produits à des prix subventionnés ou à des prix de dumping sur leurs marchés, ce qui les prive de revenus suffisant pour vivre. Il est aussi de nombreux exemples d'importations de produits manufacturés dans des pays en développement qui ont dramatiquement réduit les revenus des artisans et contraints des micro entreprises à fermer.

La question n'est pas simple. Pour les spécialistes des droits de l'Homme, le débat porte sur la responsabilité territoriale des Etats. Les droits civils et politiques limitent explicitement les responsabilités au territoire national ; les droits économiques, sociaux et culturels ne contiennent pas de telles limites et, au contraire, contiennent des engagements légaux à la coopération entre pays pour la réalisation de ces droits. Pour les économistes libéraux, la question ne se pose pas, puisqu'ils sont convaincus que la concurrence stimule la productivité et améliore la distribution des ressources. D'autres, moins doctrinaires, admettent qu'il puisse y avoir contradiction entre les intérêts d'un pays et ceux des autres. Mais, ils savent qu'il est difficile d'arbitrer entre les intérêts de long terme et ceux de court terme ; ils gardent à l'esprit à la fois les échecs d'un

³ Nations Unies, Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights U.N.Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2, Genève 2003

protectionnisme excessif dans le cadre des politiques d'import substitution et des destructions d'activités traditionnelles sans qu'émergent de nouvelles dans le cas de libéralisation trop brutales.

Un problème connexe est celui de la hiérarchie des obligations internationales. Lors de la négociation des *Directives volontaires pour soutenir la réalisation progressive du droit à l'alimentation dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale*, de nombreux gouvernements se refusèrent à reconnaître une quelconque prééminence des droits de l'Homme sur les autres conventions ou engagements internationaux et particulièrement les accords de l'OMC. Pourtant il arrive que ces différents engagements internationaux peuvent aboutir à des politiques contradictoires et il serait utile qu'une instance puisse arbitrer, même si, comme le reconnaît FIAN⁴, il serait difficile de prouver que la situation des paysans d'une région donnée s'est détériorée à cause des règles de l'OMC, suite aux décisions imposées par le FMI, ou en raison des politiques suivies par le pays.

Remarque finale

Évaluer les politiques agricoles, industrielles, sociales, commerciales et d'aide telles qu'elles sont conduites aux niveaux local, national, régional, international ou multilatéral en fonction de leur impact sur la réalisation des droits de l'Homme donnerait un sens des priorités et de l'essentiel. Ceci est plus qu'un appel à une meilleure répartition des ressources ou une meilleure planification. C'est accepter de donner des responsabilités aux citoyens et, aussi, de leur donner des pouvoirs en leur permettant de recourir aux tribunaux en cas de violation de ces droits. Seule l'interaction entre citoyens et autorités permettra à tous les niveaux de contribuer à la promotion des droits de l'Homme.

Économistes et spécialistes des droits de l'Homme ont de nombreux chantiers à explorer conjointement avec le concours des organisations de la société civile. Des exemples ont été donnés ci-dessus. John Stuart Mill en 1873 leur proposait déjà un objectif commun :

... a time when society will no longer be divided into the idle and the industrious; when the rule that they who do not work shall not eat, will be applied not to paupers only, but impartially to all: when the division of the produce of labour, instead of depending, as in so great a degree it now does, on the accident of birth, will be made by concert on an acknowledged principle of justice; and when it will no longer either be, or be thought to be, impossible for human beings to exert themselves strenuously in procuring benefits which are not to be exclusively their own, but to be shared with the society they belong to.⁵

⁴ FIAN : Food First international Action Network

⁵ Mill, J.S. *Autobiography*, 1873, cité par Jolly et al. dans *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, United Nations Intellectual History Project Series. Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis, 2004, p. 28