

# Papiers de recherche

**Auteur**

Olivier De Schutter

**Coordination**

Farid Lamara (AFD)

Serge Rabier (AFD)

L'approche  
fondée sur les  
droits humains  
et la réduction  
des inégalités  
multi-  
dimensionnelles.  
Une combinaison  
indissociable à la  
réalisation de  
l'Agenda 2030



## **Introduction**

### **1. La contribution de la lutte contre les inégalités à l'Agenda 2030 du développement durable**

- 1.1. Réduction des inégalités et élimination de la pauvreté
- 1.2. Réduction des inégalités et transformation écologique
- 1.3. Conclusion

### **2. Les droits humains comme boussole du développement**

- 2.1. Le « contenu essentiel » des droits humains
- 2.2. L'obligation de réalisation progressive
- 2.3. L'interdiction de la discrimination
- 2.4. Le droit de la participation

## **Conclusions**



# Agence française de développement

---

## Papiers de recherche

---

Les *Papiers de Recherche de l'AFD* ont pour but de diffuser rapidement les résultats de travaux en cours. Ils s'adressent principalement aux chercheurs, aux étudiants et au monde académique. Ils couvrent l'ensemble des sujets de travail de l'AFD : analyse économique, théorie économique, analyse des politiques publiques, sciences de l'ingénieur, sociologie, géographie et anthropologie. Une publication dans les *Papiers de Recherche de l'AFD* n'en exclut aucune autre.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s) ou des institutions partenaires.

---

## Research Papers

---

*AFD Research Papers* are intended to rapidly disseminate findings of ongoing work and mainly target researchers, students and the wider academic community. They cover the full range of AFD work, including economic analysis, economic theory, policy analysis, engineering sciences, sociology, geography and anthropology. *AFD Research Papers* and other publications are not mutually exclusive.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s) or its partner institutions.

**L'approche fondée  
sur les droits humains et  
la réduction des inégalités  
multidimensionnelles.**

Une combinaison  
indissociable à la réalisation  
de l'Agenda 2030

**AUTEUR**

**Olivier De Schutter**  
UCLouvain

**COORDINATION**

Farid Lamara (AFD)  
Serge Rabier (AFD)

**Résumé**

Cette étude identifie comment les droits humains peuvent guider une forme de développement qui donne la priorité à l'amélioration du bien-être des populations, tout en participant à la transformation écologique – une forme de développement qui, au lieu de tout miser sur la croissance de la richesse monétaire, place en son centre la justice sociale et la nécessité de réduire la ponction sur les ressources et la production de déchets, y compris de gaz à effet de serre. La croissance économique, mesurée en augmentation du produit intérieur brut, a longtemps orienté les choix de politique publique, non seulement sur les plans macro-économique et monétaire, mais également dans des domaines tels que la structure de la fiscalité, l'encouragement au commerce international ou à l'investissement étranger, les réformes du marché du travail, ou l'investissement social dans des domaines tels que la santé ou l'éducation : tout, jusqu'à récemment, paraissait devoir être passé au crible des impacts de nos choix sur les perspectives de croissance. L'Agenda 2030 du développement durable invite à changer de cap. La référence aux droits humains peut y contribuer. Ils sont comme le mât auquel Ulysse demande qu'on l'attache, afin de pouvoir mieux résister au chant des sirènes. Car il est tentant, afin de ne pas avoir à œuvrer pour davantage de justice sociale en améliorant la progressivité de l'impôt, en renforçant les services publics, et en augmentant l'investissement social, de tout miser sur la croissance de la richesse monétaire, y compris si celle-ci paraît exiger des politiques telles que la réduction des dépenses

publiques, la privatisation ou la dérégulation du travail qui, à court terme, augmentent les inégalités et imposent des sacrifices à la population. Stimuler la création de richesse par tous les moyens, pour ensuite compenser le creusement des inégalités et réparer le dommage causé aux écosystèmes: telle a été l'approche dominante des cinquante dernières années. Replacer les droits humains au centre des trajectoires de développement, les constituer à la fois en objectif à réaliser et en outil permettant de progresser vers un développement humain et durable, c'est nous aider à sortir de notre addiction à la croissance. Les droits humains sont une boussole, et ils constituent des verrous : c'est précisément par ces contraintes qu'ils imposent qu'ils nous obligent à imaginer un avenir différent.

**Mots-clés**

Droits humains, inégalités, croissance, justice, transition écologique, développement

**Remerciements**

Les coordinateurs souhaitent remercier Emilie Aberlen, Anda David, Hélène Djoufelkit, Sarah Hayes, Sophie Salomon et Philippe Walfard, pour leur soutien et leurs contributions dans le cadre de cette recherche.

**Classification JEL**

D63, I3, J7, J8, K33, K38, N3, G56, Z22

**Version originale**

Français

**Acceptée**

Septembre 2022

## **Abstract**

This study examines how human rights can guide a form of development that gives priority to improving the well-being of populations. At the same time they contribute to the ecological transformation – a form of development focused much less on growing monetary wealth, and paying much more attention to social justice and the need to reduce resource use and the production of waste, including greenhouse gases. Economic growth, measured as the increase of gross domestic product, has long guided public policy choices in the macroeconomic and monetary areas. It has also impacted fiscal reform, encouragement to international trade or foreign investment, employment market reforms, or social investment in education or health. Everything, until recently, seemed to have to be tested against the impacts of our choices on the prospects of growth.

The 2030 Agenda for sustainable development proposes to change course. The reference to human rights can contribute to this objective. They are like the mast to which Ulysses asks to be bound, in order to be able to resist the songs of the sirens.

Indeed, improving social justice by making taxation more progressive, by strengthening public services, and by increasing social investment, is an enormous and difficult task. It may therefore be tempting to bet everything on the increase of monetary wealth, even if this seems to require policies such as the reduction of public expenses, privatization or the deregulation of labor, which, in the short term, increase inequalities and impose sacrifices on the population.

Stimulate wealth creation by all means, in order to later compensate for the worsening of inequalities and to repair the damage caused to the ecosystems: this was the dominant approach for the past fifty years. By replacing human rights at the centre of development pathways, by defining them both as the objective to be realized and as a tool that can allow us to move to a more human and sustainable form of development, is to help us get rid of our addiction to growth. Human rights are a compass, and they lock out certain choices: it is precisely because of the constraints they impose that they oblige us to imagine a different future.

## **Keywords**

Human rights, inequalities, growth, justice, ecological transition, development

## **Acknowledgements**

The co-editors wish to thank Emilie Aberlen, Anda David, Hélène Djoufelkit, Sarah Hayes, Sophie Salomon and Philippe Walfard for their support and contributions in the context of this research.

## **JEL Classification**

D63, I3, J7, J8, K33, K38, N3, O56, Z22

## **Original version**

French

## **Accepted**

September 2022

# Introduction

L'idée de développement ne repose plus aujourd'hui uniquement, comme au siècle précédent, sur l'impératif de la croissance économique, mesurée par un indicateur tel que le produit intérieur brut (PIB) par habitant<sup>1</sup>. Elle se donne pour objectif le bien-être des populations, ou ce que Amartya K. Sen a appelé l'expansion des capacités de l'individu<sup>2</sup> – ou encore ce que, depuis 1990, le Programme des Nations unies sur le développement (PNUD) appelle le développement humain<sup>3</sup>. Les droits humains peuvent constituer la boussole pour orienter cette trajectoire vers des nouveaux modèles de développement. Ils permettent tout d'abord de définir les objectifs du développement, y compris en favorisant une compréhension de la réduction de la pauvreté qui envisage celle-ci de manière multidimensionnelle, sans la réduire à la dimension purement monétaire<sup>4</sup>. Ils permettent ensuite d'identifier les moyens par lesquels ces

objectifs peuvent être atteints: les principes de la redevabilité, de non-discrimination et de participation, en particulier, permettent d'orienter les politiques de développement afin de s'assurer que celles-ci servent l'intérêt des populations, et non seulement, ni même à titre prioritaire, l'augmentation de la richesse monétaire. L'exigence d'une répartition juste des gains du développement contribue à dessiner cette nouvelle trajectoire: ici encore, par leur apport à la lutte contre les écarts de revenus et de richesse au sein de la société, les droits humains peuvent constituer une ressource utile.

Cette étude vise à préciser ce rôle d'orientation des droits humains, ainsi qu'à illustrer leur utilisation en tant qu'outils permettant d'œuvrer vers le développement humain. Elle met particulièrement l'accent sur la contribution des droits humains à la réduction des inégalités. L'engagement de réduire les

---

<sup>1</sup> Sur le poids de cet indicateur de progrès, voy. Sakiko Fukuda-Parr, "The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities", *Feminist Economics* 9(2-3) (2003), pp. 301-307.

<sup>2</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press, 1999); Amartya K. Sen, "A Decade of Human Development", *Journal of Human Development*, Vol 1, No. 1 (2000), pp. 17-23.

<sup>3</sup> Sur le rôle de l'indicateur de développement humain au sein des rapports annuels du PNUD sur le développement humain, voy. Elizabeth A. Stanton, "The Human Development Index: A History", *Political Economy Research Institute Working Paper Series*, Number 127 (University of Massachusetts Amherst, février 2007).

<sup>4</sup> Voy. Olivier De Schutter, "A Human Rights-Based Approach to Measuring Poverty", in: Martha F. Davis and Morten Kjaerum (dir.), *Research Handbook on Human Rights and Poverty* (Edward Elgar Publ., 2021), pp. 2-20. Le tournant vers une

compréhension multidimensionnelle de la pauvreté date du Sommet mondial pour le développement social réuni à Copenhague en mars 1995, dont le Programme d'action dit que "La pauvreté se manifeste sous diverses formes : absence de revenu et de ressources productives suffisantes pour assurer des moyens d'existence viables; faim et malnutrition; mauvaise santé; absence d'accès ou accès limité à l'éducation et autres services de base; morbidité et mortalité accrues du fait de maladies; absence ou insuffisance de logements; environnement insalubre; discrimination sociale et exclusion. Une autre caractéristique est que les pauvres ne participent pas à la prise de décisions dans la vie civile, sociale et culturelle" (doc. ONU A/Conf.166/9, para. 19). Voir aussi Sudhir Anand et Amartya Sen, "Concepts of Human Development and Poverty: A Multi-dimensional Perspective", in UNDP, *Human Development 1997 Papers: Poverty and Human Development* (New York: PNUD, 1997).



inégalités figure au centre de l'Agenda 2030 du développement durable<sup>5</sup>, et la lutte contre les inégalités constitue une condition à la fois de la justice sociale et de la transformation écologique des sociétés. Les droits humains, que les Objectifs de développement recourent largement<sup>6</sup>, peuvent orienter l'action des Etats comme celle des acteurs de développement vers la recherche d'un modèle de développement à la fois plus inclusif socialement et plus respectueux des limites planétaires, de nature à permettre l'atteinte des Objectifs de développement durable. C'est ce cadre que fournissent les droits humains que l'étude tente de décrire.

Afin de détailler ce cadre, l'étude prend appui sur les avancées récentes du droit international des droits de l'Homme, notamment dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, telles qu'elles résultent des prises de position des comités d'experts mis sur pied par les traités des Nations unies en matière de droits de l'Homme, ainsi que des contributions des

procédures spéciales instituées par le Conseil des Droits de l'Homme.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est le traité le plus important couvrant les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, de l'alimentation, du travail ou de la sécurité sociale : entré en vigueur en 1976, ce traité garantit donc les droits humains les plus directement associés à la lutte contre la pauvreté conçue dans une perspective multidimensionnelle<sup>7</sup>. Il s'agit par ailleurs d'un traité largement ratifié, avec 171 Etats parties au 18 juin 2021. La carte ci-dessous décrit le niveau d'adhésion des Etats au Pacte :

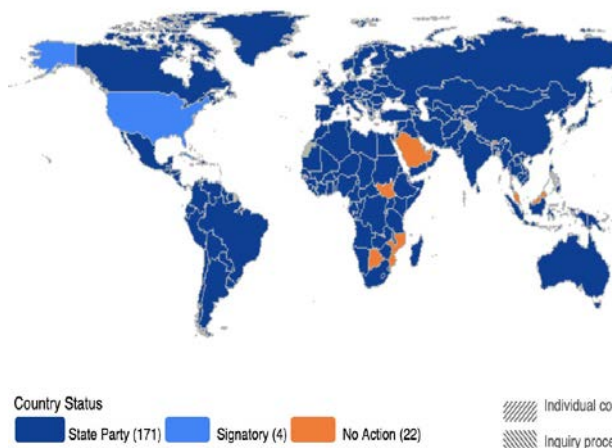
---

<sup>5</sup> Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030, Rés. A/70/1 de l'Assemblée générale des Nations unies (25 septembre 2015).

<sup>6</sup> L'Agenda 2030 du développement durable met en avant la vision « *d'un monde où soient universellement respectés les droits de l'Homme et la dignité humaine, l'Etat de droit, la justice, l'égalité et la non-discrimination* » (Rés. 70/1, para.8). Les chefs d'Etat et de gouvernement « *réaffirm[ent par ailleurs leur] attachement au droit international et soulign[ent] que la mise en œuvre du Programme devra être conforme aux droits et obligations des États selon le droit international* » (para. 18), et ils soulignent « *la responsabilité qui incombe à tous les États, conformément à la Charte des Nations Unies, de respecter, protéger et promouvoir les droits de l'Homme et les libertés fondamentales de tous,*

*sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance, de handicap ou de toute autre situation* » (para. 19). Néanmoins, les 17 Objectifs de développement durable et les 169 cibles qui y sont associées sont présentés comme des buts que se fixe la communauté internationale, plutôt que comme des droits dont les titulaires peuvent exiger le respect devant des instances nationales ou internationales.

<sup>7</sup> U.N.T.S., vol. 993, p. 14531. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été approuvé par la résolution 2200A de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée le 16 décembre 1966.



Signatures et ratifications du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (en bleu foncé: Etats parties, ayant ratifié le Pacte; en bleu clair: Etats signataires n'ayant pas encore ratifié le Pacte; en orange: Etats n'ayant ni signé ni ratifié le Pacte).

**Source:**

Site du Bureau du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme de l'ONU, <https://indicators.ohchr.org/>

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est placé sous la surveillance du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mis sur pied afin de recevoir les rapports soumis par les Etats parties au Pacte détaillant les mesures adoptées pour sa mise en œuvre, et (pour les Etats parties ayant accepté cette compétence) afin d'adopter des décisions sur les communications individuelles dénonçant des atteintes aux droits que le Pacte garantit<sup>8</sup>. Compte tenu de son rôle, qui est de fournir une interprétation particulièrement autorisée du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'étude

s'attachera en particulier à rappeler les prises de position adoptées par le Comité qui permettent de clarifier la contribution des droits économiques, sociaux et culturels à la lutte contre les inégalités comme composante de l'Agenda 2030 du développement durable.

Une attention particulière est également accordée aux rapports remis par les experts indépendants nommés au sein des "procédures spéciales" instituées par le Conseil des Droits de l'Homme. Conformément à la pratique initialement développée par la Commission des Droits de l'Homme depuis le début des années 1970, le Conseil des Droits de l'Homme (qui a succédé à la Commission des Droits de l'Homme en 2007) a choisi de nommer des "Rapporteurs spéciaux", des "Experts indépendants" ou des "Groupes de travail", afin que des experts indépendants puissent contribuer aux discussions inter-gouvernementales portant sur la situation des droits de l'Homme dans le monde, en présentant des rapports portant sur des questions thématiques ou sur la situation des droits de l'Homme dans certains pays. Ces experts indépendants forment ensemble les "procédures spéciales" du Conseil des Droits de l'Homme. Ils sont parfois décrits comme "les yeux et les oreilles" de la communauté internationale: à travers l'organisation de consultations, la préparation d'études, et les missions qu'ils effectuent dans les pays à l'invitation des gouvernements qui acceptent de collaborer avec le système des droits de l'Homme, ces experts indépendants fournissent au Conseil des Droits de l'Homme des analyses et recommandations qui lui

<sup>8</sup> Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels se compose de 18 experts indépendants, élus par le Conseil économique et social de l'ONU. Il a été mis sur pied par la

résolution 17/1985 du Conseil économique et social. Il a tenu sa première session en 1987.

permettent de prendre position en connaissance de cause sur les questions dont il est saisi. La présente étude s'attachera en particulier à prendre appui sur les prises de position adoptées par le Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté, par le Rapporteur spécial sur le droit à la santé physique et mentale, par le Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, par le Rapporteur spécial sur droit au logement, et par l'Expert indépendant sur la dette extérieure et les droits économiques, sociaux et culturels. Ces procédures spéciales sont en effet les plus pertinentes pour la compréhension de l'apport des droits humains à la lutte contre la pauvreté et à la réduction des inégalités, auxquels se réfèrent les Objectifs de développement durable 1 et 10.

La partie 1 de l'étude rappelle les liens entre la réduction des inégalités au sein de chaque pays, qui constitue l'objectif 10 des Objectifs de développement durable, et la réalisation des autres composantes de l'Agenda 2030. Elle souligne à cet égard la complémentarité qui se noue entre la réduction des inégalités, d'une part, et l'éradication de la pauvreté, la consommation et la production responsables et l'action climatique, d'autre part (ODD 1, 12 et 13); et elle identifie dans la doctrine issue des mécanismes de protection des droits humains comment cette complémentarité est affirmée.

La partie 2 de l'étude examine ensuite la contribution du droit international des droits humains à la lutte contre les inégalités de revenus ou de patrimoine, ainsi que contre les inégalités multidimensionnelles. Les traités relatifs aux droits humains ont principalement mis l'accent jusqu'à présent sur les inégalités "horizontales", pouvant déboucher sur des discriminations entre différentes catégories de la population définies par des caractéristiques

communes telles que la race ou l'origine ethnique, le sexe ou le handicap. Ces traités sont moins explicites, en revanche, à propos des inégalités dites "verticales", qui résultent des écarts de revenus et de richesse, ou d'accès à des biens et services, entre différents percentiles de la population.

Or, des évolutions récentes au sein du droit international des droits humains permettent de prendre appui sur ces droits afin de renouveler la lutte contre les inégalités verticales : c'est ce que tente de démontrer cette partie de l'étude. La première section (2.1) illustre comment l'identification, au sein des droits fondamentaux, d'un "contenu essentiel", que doivent garantir tous les Etats quel que soit leur niveau de développement, permet de limiter l'impact de la marchandisation des biens et services indispensables à une vie décente: c'est un premier canal à travers lequel les droits humains peuvent contribuer à limiter sinon l'augmentation des inégalités de revenus, en tout cas les impacts que cette augmentation peut avoir sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. La section 2.2. montre comment l'obligation faite aux Etats de réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels, "au maximum des ressources disponibles", leur impose d'instaurer une fiscalité suffisamment progressive, et de faire des choix budgétaires qui accordent la priorité à l'investissement social: aussi bien cette fiscalité que ces orientations budgétaires ont des effets de redistribution, qui permettent de lutter contre les inégalités verticales. La section 2.3. développe une alternative à l'opposition entre inégalités "verticales" et inégalités "horizontales", en montrant qu'à certaines conditions, la situation de pauvreté ou de précarité sociale peut constituer un motif

prohibé de discrimination et est de plus en plus considérée comme tel. Enfin la section 2.4. met en avant le contenu du droit à la participation, en soulignant pourquoi celle-ci est indispensable à l'adoption de réformes permettant de renforcer la garantie des droits économiques, sociaux et culturels et de lutter contre les inégalités.

Alors que le monde sort progressivement de la crise économique et sociale majeure qu'a causée la pandémie du Covid-19 et doit affronter, parallèlement, la crise environ-

nementale, les gouvernements doivent à présent se mettre en quête d'un nouveau modèle de développement. Centré sur l'amélioration du bien-être des populations plutôt que sur la seule augmentation de la richesse monétaire, ce modèle de développement doit permettre la pleine réalisation des droits humains, et notamment des droits économiques, sociaux et culturels. Ceux-ci sont l'objectif ; ils sont aussi le moyen. Cette étude clarifie le rôle essentiel qu'ils peuvent jouer pour réussir la transformation écologique et sociale des sociétés.

# 1. La contribution de la lutte contre les inégalités à l'Agenda 2030 du développement durable

Les Objectifs de développement durable (ODD) comprennent celui de « *réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre* » (Objectif 10). Par l'inclusion de cet objectif, l'Agenda 2030 du développement durable met en avant l'objectif d'une croissance inclusive, qui bénéficie par priorité aux groupes les plus défavorisés: la cible 10.1 des ODD est de faire en sorte que "les revenus des 40 pour cent les plus pauvres de la population augmentent plus rapidement que le revenu moyen national, et ce de manière durable", et la cible 10.4 est d'adopter des politiques, notamment fiscales, salariales et de protection sociale, pour parvenir à une plus grande égalité.

Or, les données disponibles concernant la situation des inégalités dans le monde indiquent que, jusqu'à présent, les instruments qui ont servi à stimuler la croissance économique n'ont pas suffisamment bénéficié aux 40% de la population dont les revenus sont les plus faibles. Sur les 92 pays pour lesquels des données fiables sont disponibles sur la période 2011-2016, et bien que les revenus des 40% les plus pauvres aient augmenté dans 69 de ces pays, ces revenus ont augmenté plus rapidement que la moyenne dans 50 pays seulement, et même dans ces pays, la part des revenus allant aux 40% les plus pauvres n'a pas excédé 25% de la richesse produite; en outre, la part des revenus allant au 1% des plus riches a crû dans de nombreux pays<sup>9</sup>. Les inégalités ont atteint un niveau tel, depuis qu'elles ont commencé à augmenter au début des années 1980 dans la plupart des régions du monde, qu'un cercle vicieux émerge: les élites économiques parviennent à traduire leur position économiquement dominante en influence politique, ce qui leur permet de renforcer leur situation de rente par la captation du pouvoir d'Etat, faisant obstacle à ce que celui-ci vienne compenser les inégalités produites par le marché(Stiglitz 2012)(Alston 2015)(CNUCED 2017).

Ces inégalités constituent aujourd'hui un obstacle majeur au développement durable (Atkinson 2015). La section 1 montre le rôle de la lutte contre les inégalités dans l'élimination de la pauvreté. La section 2 explique l'importance de la réduction des inégalités pour la transformation écologique. Ces liens sont mis en lumière non pas à partir d'une revue systématique de la littérature disponible, mais en identifiant comment ils sont abordés par les mécanismes de protection des droits humains dans le système des Nations unies.

---

<sup>9</sup> Voir <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-10/> (consulté le 6 septembre 2021).

---

## 1.1. Réduction des inégalités et élimination de la pauvreté

---

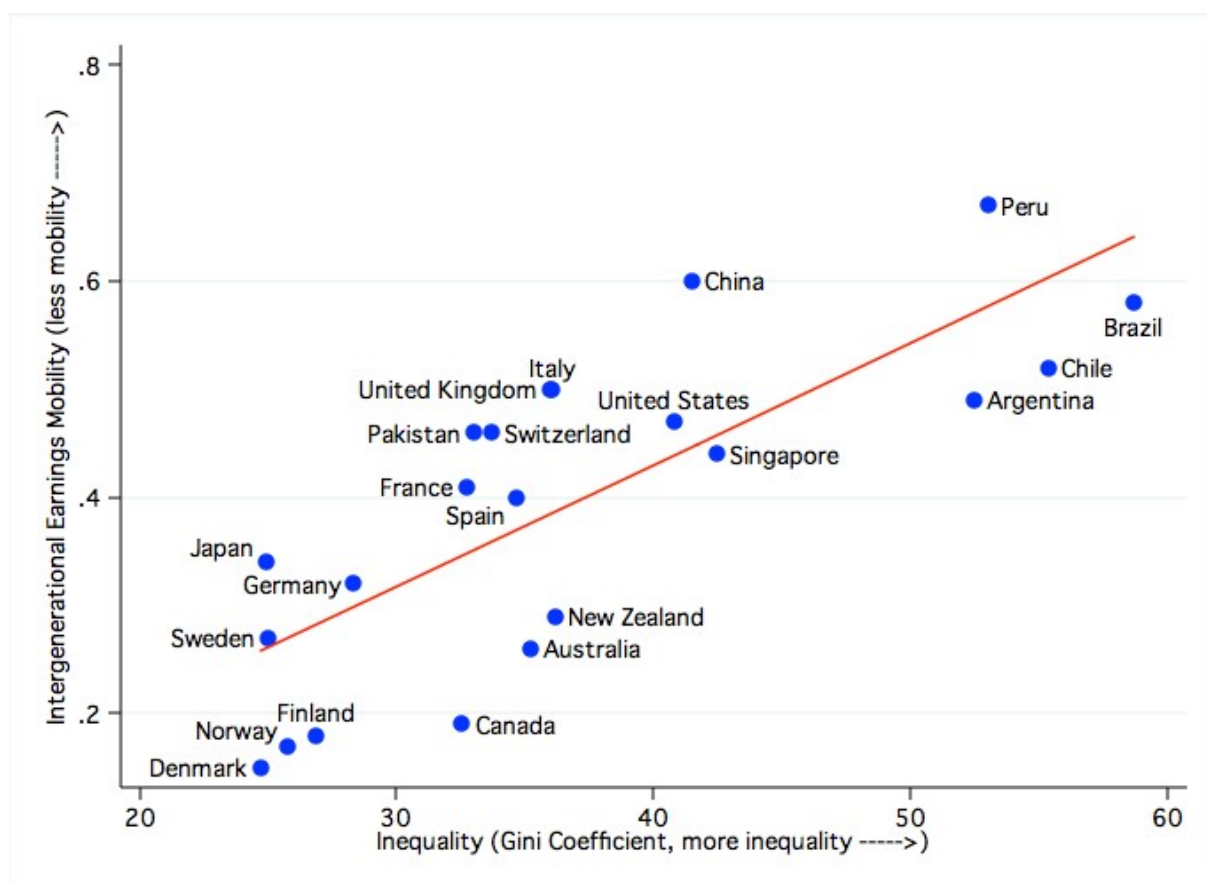
Bien que des progrès significatifs aient été enregistrés dans la réduction de l'extrême pauvreté, la persistance des inégalités fait obstacle à ce que ces efforts se poursuivent. Contrairement à un préjugé fréquent selon lequel les inégalités contribueraient à stimuler l'effort et amèneraient donc des gains de productivité qui, à terme, bénéficieraient à l'ensemble de la société par l'augmentation de la richesse monétaire qui en résulterait, les inégalités sont au contraire un obstacle à la mobilité sociale (OCDE 2015), en partie parce que les inégalités empêchent les personnes en situation de pauvreté d'investir dans l'éducation et la formation, donc dans le capital humain, et parce que la capacité de saisir les opportunités d'ascension sociale dépend de l'accès à des ressources, tant monétaires que non monétaires, que les couches plus défavorisées de la société ont plus de mal à mobiliser.

Il en résulte que les pays où les inégalités sont les plus fortes sont aussi ceux où la perpétuation d'une génération à l'autre aussi bien des privilèges que de la pauvreté est la plus importante. C'est ce à quoi les économistes font référence en évoquant la « *courbe de Gatsby le Magnifique* »<sup>10</sup>. Le graphique suivant illustre cette corrélation:

---

<sup>10</sup> L'expression a été introduite par Alan B. Krueger, à l'époque président du Council of Economic Advisors du président Obama, dans une conférence au Center for Economic Progress 12 012012: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/krueger\\_cap\\_speech\\_final\\_remarks.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/krueger_cap_speech_final_remarks.pdf). L'histoire de "Gatsby le magnifique" est celle d'un personnage qui ne parvient pas à franchir les cloisons entre classes sociales en dépit de ses gains monétaires.

## Les liens entre niveaux d'inégalité (axe horizontal) et mobilité sociale (axe vertical)



**Source:** M. Corak, Inequality from generation to generation: the United States in comparison (2012) (<https://milesacorak.files.wordpress.com/2012/01/inequality-from-generation-to-generation-the-united-states-in-comparison-v3.pdf>)

Parmi les pays de l'OCDE, le lien entre la situation économique des parents et la rémunération perçue par leurs enfants à l'âge adulte est le plus faible au Danemark, en Finlande et en Norvège, pays où les inégalités sont limitées; il est en revanche le plus net en Italie, au Royaume-Uni et aux États-Unis, où la probabilité que les enfants de familles appartenant aux déciles de revenus supérieurs et inférieurs soient dans la même situation socio-économique que leurs parents est beaucoup plus grande. Ce lien est encore plus fort dans les pays à faible revenu (Corak 2013), comme l'ont mis en lumière des études portant sur la ville de Bangalore en Inde (Krishna), sur les habitants des zones rurales du Bangladesh (Quisumbing 2017), ou sur les habitants des favelas au Brésil (Perlman 2011) En Afrique, la mobilité au niveau des études accomplies et de la profession exercée est plus marquée dans les pays où les inégalités de revenus sont moins importantes, comme le Ghana et l'Ouganda, que dans les pays où elles sont plus fortes, tels que la Côte d'Ivoire, la Guinée et Madagascar (Bossuroy & Cogneau 2013). Cette corrélation entre inégalité et stratification sociale tient également si l'on mesure aussi les inégalités de développement humain, dans une approche multidimensionnelle des inégalités, au lieu de s'en tenir aux seules inégalités de revenus (PNUD 2019).

Sur ce point, la persistance de certains mythes a parfois nui à la qualité du débat public. Une hypothèse en particulier, popularisée sous le nom de « courbe de Kuznets », pose que l'augmentation des inégalités serait le prix inévitable à payer pour la croissance économique. Selon cette approche, l'introduction de politiques visant à combattre les inégalités, si elle intervient prématurément, pourrait nuire aux perspectives de développement. Cependant, le constat qu'a fait Simon Kuznets (Kuznets 1955) dans un article portant sur une corrélation entre croissance des inégalités et croissance du PIB, ne valait que pour les pays en développement – pays à forte croissance, donc, et connaissant des processus d'industrialisation et d'urbanisation rapides; le constat ne peut être transposé aux économies industrielles avancées ou même aux pays émergents, dans lesquels ces processus de transformation structurelle sont déjà achevés. En outre, l'usage idéologique qui a été fait de son travail ne correspond pas aux résultats réels de Kuznets. Bien qu'historiquement il puisse y avoir eu corrélation entre la transformation structurelle liée à l'industrialisation et l'augmentation des inégalités, cela n'implique pas qu'une telle augmentation doive être considérée comme condition à l'industrialisation.

Les données recueillies depuis permettent au contraire de conclure que la transition agraire et l'industrialisation auraient eu des conséquences bien moins néfastes pour la cohésion sociale, qui aurait donc été bien plus soutenable, si elle avait été accompagnée de régimes redistributifs solides compensant les perdants en transférant des ressources des gagnants. Parmi les procédures spéciales du Conseil des Droits de l'Homme, c'est le Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté qui a principalement insisté sur la protection sociale comme investissement pour des sociétés plus résilientes face aux chocs<sup>11</sup>. La protection sociale joue un rôle de stabilisation en période de ralentissement économique puisqu'elle contribue à réduire la pauvreté et à accroître le niveau de consommation des ménages à faible revenu. Elle permet aussi aux ménages d'augmenter leur épargne (Handa & autres 2014), ce qui leur évite d'avoir à vendre des actifs productifs en temps de crise (Ralston, Andrew & Hsiao 2017) et de plonger dans la misère à cause de dépenses de santé catastrophiques qui sont tombées de 4 % en 2003 à 1 % en 2013 (Elbers 2018). En outre, elle est indispensable pour garantir une croissance inclusive et durable, propice à un partage plus équitable du développement et générant des effets plus prononcés sur la réduction de la pauvreté (Soares & autres 2007) (PNUD 2011). La protection sociale contribue en outre à rendre l'économie plus compétitive et a des effets multiplicateurs non négligeables. Elle se traduit par une augmentation des taux de scolarisation et de réussite scolaire (études portant sur l'impact des programmes de transferts monétaires en Éthiopie, au Kenya, au Lesotho et au Zimbabwe ayant montré que ces programmes ont permis de réduire le nombre d'enfants travaillant dans les exploitations familiales (FAO 2017) (Kesteren et autres, 2018)<sup>12</sup>) une amélioration de la situation sanitaire et un accroissement du taux de participation au marché du travail, profitant ainsi aux économies locales dans leur ensemble. Même les pensions de vieillesse ont ce type d'effets, puisque le surplus de revenu disponible des ménages est souvent investi dans l'éducation. Ainsi, au Lesotho, les bénéficiaires de l'allocation vieillesse en

---

<sup>11</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté à la 47<sup>ième</sup> session du Conseil des Droits de l'Homme (A/HRC/47/36) (2021).

<sup>12</sup> En Inde, la mise en place du Mécanisme national de protection de l'emploi rural (National Rural Employment Guarantee Act) a permis de réduire le travail des enfants de 13,4 % pour les garçons et de 8,2 % pour les filles (UNICEF 2012).



consacrent une grande part à l'achat d'uniformes, de livres et de fournitures scolaires pour leurs petits-enfants, tandis qu'en Zambie, le programme Kalomo, qui est destiné aux ménages dirigés par des personnes âgées, a conduit à une augmentation de la fréquentation scolaire de 16 % (Kesteren et autres, 2018).

A l'inverse, les tentatives de stimuler la croissance au détriment des garanties découlant du droit à la protection sociale ont montré leurs limites. Les réformes apportées au marché du travail au nom de la recherche de la compétitivité et de la croissance, de même, n'ont pas produit les effets escomptés, même si l'impact de la "flexibilisation" sur les droits des travailleurs et des travailleuses a été, quant à lui, bien réel. C'est le constat que faisait l'Expert indépendant sur les impacts de la dette extérieure sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, dans un rapport de 2016 qui passe en revue les données économiques disponibles:

*Dans l'ensemble, les études empiriques ne semblent pas corroborer l'idée que la déréglementation du droit du travail contribue au redressement des pays après une crise économique. Les faits tendent plutôt à confirmer que "les pressions exercées pour assouplir le marché du travail et ainsi stimuler la croissance tirée par les exportations finiront par freiner la consommation, les exportations nettes et l'emploi" au niveau mondial.<sup>13</sup>*

Il existe aujourd'hui un consensus quant au fait que des politiques de lutte contre les inégalités en matière de droit du travail, de fiscalité et de protection sociale, loin d'être un obstacle au développement économique, en sont l'un des ingrédients. Les investissements dans la protection sociale, outre qu'ils favorisent la constitution du capital humain dont dépend la compétitivité de l'économie à long terme, génèrent d'importantes recettes pour l'économie locale, dès lors que les bénéficiaires dépensent dans les entreprises locales. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) s'est servie du modèle d'évaluation de l'impact à l'échelle de l'économie locale (modèle LEWIE) pour mesurer l'effet multiplicateur des transferts en espèces dans sept pays d'Afrique subsaharienne, et elle a constaté que les multiplicateurs de revenus variaient, en termes nominaux, de 2,52 en Éthiopie à 1,34 au Kenya (FAO 2017 déjà cité). Selon une étude plus récente, deux programmes de transferts en espèces mis en place en Zambie (le Programme d'allocations familiales et le Programme ciblant plusieurs catégories de population) ont chacun généré un effet multiplicateur de revenus de 1,67 en moyenne (Handa, Natali, Seidenfeld, Tembo et Davis 2018). Des chercheurs du Fonds monétaire international (FMI) relèvent que « *la combinaison des effets directs et indirects de la redistribution, y compris la réduction des inégalités qui en découle, est dans une certaine mesure bénéfique à la croissance* » (Ostry, Berg et Tsangarides 2014) (Berg & Ostry 2011). Des recherches plus récentes ont d'ailleurs généralisé certains résultats (centrés, à l'origine, sur les seuls pays de l'OCDE) ayant montré que la concentration de revenus au sommet ralentit la croissance alors qu'au contraire la croissance est stimulée par l'augmentation de la part des richesses totales allant au

---

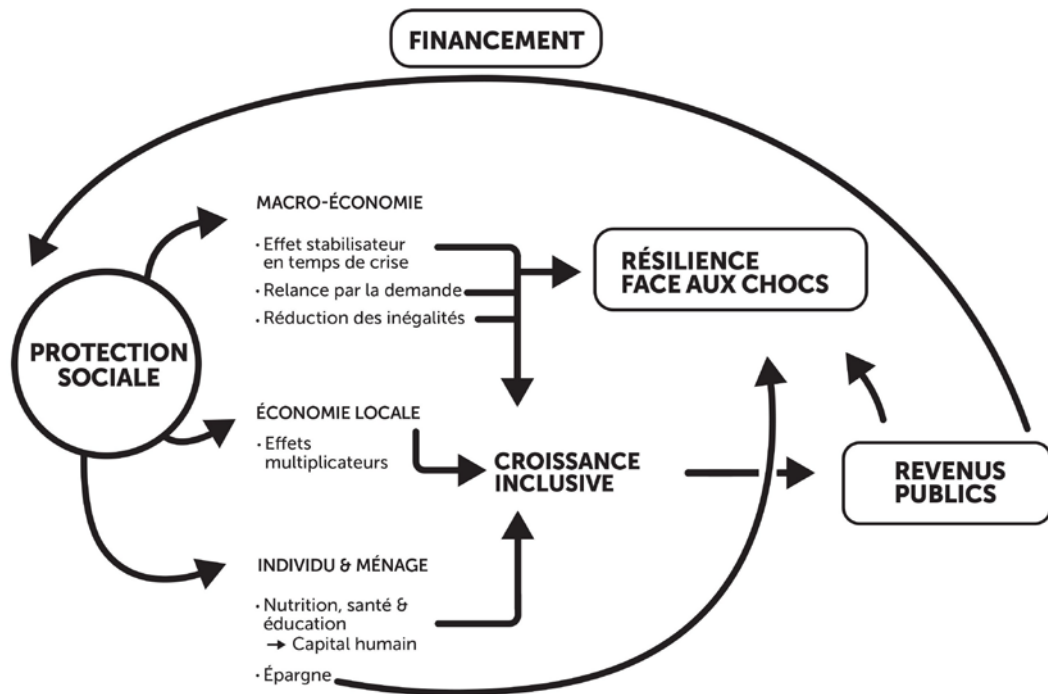
<sup>13</sup> Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'Homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, A/HRC/34/57 (27 décembre 2016), para. 51.

quintile le plus bas de la population ou à la classe moyenne : les chercheurs du FMI ont donc établi « une relation inverse entre la part de revenus revenant aux 20 pourcent les plus riches et la croissance économique » :

*Si la part de revenus des 20 pourcent les plus riches augmente d'un point de pourcentage, la croissance du PIB est en réalité 0,08 point de pourcentage inférieure durant les cinq années suivantes, ce qui tend à montrer que les avantages ne sont pas réinjectés [dans l'économie]. Par contre, une même augmentation de la part des revenus des 20 pourcent du bas de l'échelle (les pauvres) s'accompagne d'une croissance de 0,38 point de pourcentage supérieure. Ce rapport positif entre parts de revenus disponibles et croissance plus élevée reste valable pour les deuxième et troisième quintiles (la classe moyenne) (Dabla-Norris, Kochar, Ricka, Suphaphiphat & Tsount 2015) (Ostry, Berg et Tsangarides 2014. Déjà cité).*

Dans un rapport récent consacré à la mise sur pied d'un nouveau mécanisme international de financement de la protection sociale dans les pays du Sud, le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté résumait dans ce schéma les liens entre protection sociale et croissance durable et inclusive:

### La contribution de la protection sociale à la croissance durable et inclusive



**Source:** Fonds mondial pour la protection sociale : la solidarité internationale au service de l'élimination de la pauvreté, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté à la 47<sup>ème</sup> session du Conseil des Droits de l'Homme (A/HRC/47/36) (2021).

Indépendamment du *rythme* de la croissance économique (augmentation de la richesse monétaire), c'est le *contenu* de la croissance qu'une meilleure prise en compte des inégalités devrait influencer. La croissance économique telle qu'elle a été promue jusqu'ici, de fait, a pu contribuer à ce qu'on a parfois appelé la « *modernisation de la pauvreté* ». Elle a accentué les écarts de revenus entre groupes de la population, selon les secteurs économiques dans lesquels ces groupes sont employés, en ne protégeant pas les secteurs moins compétitifs dans le cadre de l'ouverture des marchés ou en ne compensant pas les pertes subies par ces secteurs. La recherche de la croissance a parfois encouragé la privatisation de ressources autrefois gérées comme des "*communs*", et donc librement accessibles à tous les membres des communautés, ce qui a privé d'accès à ces ressources les groupes ayant un pouvoir d'achat trop faible (De Wolf 2012). Elle a amené à réduire les protections des travailleurs et travailleuses, au nom de l'exigence de flexibilité de la main-d'œuvre. Elle a parfois entraîné les Etats dans une course vers le moins-disant fiscal, au prétexte d'attirer des investisseurs par un faible taux d'imposition des bénéfices des sociétés ou d'autres avantages fiscaux. Ces mesures visant à créer de la croissance ont pu à la fois contribuer à une augmentation de la richesse produite à l'échelle du pays, et dans le même temps accentuer les écarts de revenus, voire conduire à la précarisation de la situation de certains groupes de la population. Ce sont d'ailleurs ces constats qu'avait déjà faits la sous-commission des droits de l'Homme – un groupe d'experts indépendants institué afin d'informer les travaux de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU –, lorsqu'elle s'est penchée sur les liens entre croissance économique, garantie des droits de l'Homme et inégalités de revenus. Examinant ces liens dix ans après la chute du mur de Berlin, qui a favorisé de manière si spectaculaire l'accélération de la mondialisation économique, elle a abouti aux conclusions suivantes, telles que résumées par M. José Bengoa, son rapporteur sur ces questions :

- a. Les bienfaits de la croissance de l'économie mondiale enregistrée après 1987 sont très inégalement répartis. La croissance s'est en effet accompagnée d'une répartition nettement négative des revenus tant au niveau international que national (« *la croissance économique capitaliste mondialisée [au cours de la période 1988-1998] a pour conséquence sur le plan social deux phénomènes simultanés : la concentration de la richesse et l'exclusion sociale. Des pays, des régions, des zones entières de certaines parties du monde sont exclues de la croissance, des progrès techniques et des mutations vertigineuses qui se produisent quotidiennement dans le monde. Dans les pays eux-mêmes, des régions, des zones urbaines, mais aussi des zones rurales, souvent même des régions entières constituent un tiers monde ou un quart monde, exclu des bénéfices de la croissance économique; d'autres régions, au contraire, 'se mondialisent', 's'internationalisent', profitent de la croissance mondiale et deviennent des poches du monde industrialisé enclavées dans un contexte général de 'tiers monde' »);*
- b. Quand les revenus commencent à se concentrer chez un petit nombre de bénéficiaires, aussi bien la pauvreté relative que l'extrême pauvreté augmentent, et ce, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement ;

- c. La répartition inégale des revenus dans un contexte de croissance économique crée des situations sociales "explosives" (« *Les jeunes en particulier perdent toute confiance dans la valeur de la démocratie; de nombreux secteurs de la population, lésés, appauvris ou victimes de discrimination voient leurs espoirs démocratiques affaiblis et le système politique perd de son efficacité. Les sociétés et les groupes sociaux deviennent de plus en plus vulnérables et il s'instaure un climat d'incertitude et d'instabilité sociale. Ce mode de développement a pour conséquence directe l'apparition de modes de gouvernement autoritaires, non démocratiques, de mouvements nationalistes chauvinistes, de nouvelles formes de xénophobie, des haines sociales à l'égard des travailleurs migrants, entre autres manifestations* »);
- d. La répartition des revenus a un lien très étroit avec le plein exercice et la réalisation totale des droits fondamentaux et la persistance des inégalités dans la répartition des revenus est aussi la cause d'une violation persistante des droits des individus; dans les cas d'inégalités de revenus intolérables, on se trouve en présence d'une violation des règles de la coexistence nationale et internationale et par conséquent des droits des individus (« *La répartition des fruits de la croissance économique n'est pas seulement une concession dictée par des sentiments charitables d'individus, de groupes ou de pays de bonne volonté, c'est fondamentalement une obligation constituée par des droits inhérents aux individus, aux groupes et aux pays et énoncés dans les accords et traités internationaux. La croissance assortie d'une répartition négative des revenus à un niveau considéré comme "intolérable", c'est-à-dire au point de mettre en danger la vie humaine et les droits qui y sont attachés, représente une violation des règles de la coexistence nationale et internationale et par conséquent des droits des individus* »);
- e. La répartition du revenu devrait devenir un indicateur économique et social pour les institutions financières internationales et d'autres organisations internationales (« *de même que l'on utilise depuis longtemps déjà les indicateurs monétaires, le niveau d'inflation, l'endettement public, l'équilibre du budget national, etc., pour décider de l'octroi de crédits, réaliser des investissements, mettre en œuvre des programmes de développement et de coopération, de même on devrait se servir de la répartition des revenus comme d'un indicateur, en tenant compte du fait que la répartition inéquitable des revenus crée une instabilité beaucoup plus grande que de nombreux indicateurs macroéconomiques et financiers* »).<sup>14</sup>

Ces constats portent sur les impacts de la forme de croissance encouragée par la mondialisation économique depuis le début des années 1990. Ils ont été confirmés plus récemment par les recherches de B. Milanovic, qui a tenté d'évaluer l'évolution des inégalités sur la période 1988-2008 : au cours de cette période de forte poussée de la mondialisation, située entre la chute du mur de Berlin et la grande crise financière, la croissance a été généralement robuste, mais les inégalités ont augmenté au sein de la plupart des pays, ce que le "rattrapage" de certains pays à faibles revenus ou à revenus

---

<sup>14</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur les relations entre la jouissance des droits de l'Homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, et la répartition du revenu (E/CN.4/Sub.2/1998/8 (10 juin 1998), par. 4 à 9).

intermédiaires n'a que partiellement compensé (Milanovic 2016). En partant de données portant sur le Guatemala, le Malawi et le Myanmar, des chercheurs du FMI ont d'ailleurs noté que des mesures destinées à stimuler la croissance économique ont parfois conduit à une augmentation des inégalités, à défaut d'avoir été compensées par un renforcement de la protection sociale (Fabrizio, Furceri, Garcia-Verdu, Li, Lizarazo, Mendes Tavares, Futoshi Narita & Peralta-Alva 2017). Les procédures spéciales du Conseil des Droits de l'Homme ainsi que, plus généralement, les mécanismes de contrôle du respect des droits de l'Homme, ont également formulé des réserves explicites portant sur les impacts sur ces droits des mesures prises par les Etats en vue d'encourager la croissance économique. Parmi ces mesures figurent principalement la conclusion d'accords de libre-échange et d'investissement; la privatisation des services ou entreprises publics; et la "flexibilisation" du droit du travail :

#### **Accords de libre-échange et traités d'investissement**

*« Les États parties devraient recenser tout conflit potentiel entre leurs obligations en vertu du Pacte et celles découlant d'accords de commerce ou d'investissement et renoncer, le cas échéant, à conclure de tels accords comme l'exige le principe du caractère obligatoire des traités. La conclusion de tels instruments devrait donc être précédée d'une évaluation de leur impact sur les droits de l'Homme qui tienne compte à la fois de leurs incidences positives et de leurs effets négatifs sur ces droits, y compris la contribution qu'ils apportent à la réalisation du droit au développement. Les incidences sur les droits de l'Homme de l'application de ces accords devraient, de plus, être régulièrement évaluées pour permettre l'adoption de toute mesure corrective qui s'avérerait nécessaire »* (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 24 (2017) sur les obligations des Etats dans le cadre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises (E/C.12/GC/24, 10 août 2017, para. 13).

*« [L]es accords de libre-échange et les traités d'investissement bilatéraux peuvent avoir un certain nombre d'effets rétrogrades pour la protection et la promotion des droits de l'Homme, notamment parce qu'ils abaissent le niveau de la protection sanitaire, de la sécurité alimentaire et des normes de travail. Les accords d'investissement peuvent aggraver l'extrême pauvreté, compromettre une renégociation juste et efficace de la dette extérieure et porter atteinte aux droits des populations autochtones, des minorités, des personnes handicapées, des personnes âgées et d'autres personnes vulnérables. Sans étude des impacts potentiels sur les droits de l'Homme, les accords de libre-échange et les traités d'investissement bilatéraux peuvent remettre en cause l'appel figurant dans la Déclaration [sur le droit au développement] en faveur de la création d'un environnement qui favorise le développement, élément qui lui aussi est essentiel à la réalisation des objectifs de développement durable »* (Rapport du Secrétaire général et du Haut-Commissaire sur le droit au développement (A/HRC/36/23) (26 juillet 2017), para. 45).

« L'accroissement des flux des investissements étrangers directs vers les pays en développement peut contribuer à faire reculer la pauvreté et à promouvoir la prospérité. Cependant, pour que cela soit le cas il faut que la nature des stratégies employées pour attirer ces investissements le permette et que les investissements soient effectués de manière responsable, à savoir qu'ils favorisent le développement social, protègent l'environnement et respectent l'Etat de droit ainsi que les obligations fiscales du pays hôte. Les investisseurs et les États doivent faire en sorte que les considérations en matière de profit ne l'emportent pas sur la protection des droits de l'Homme » (Rapport du Secrétaire général et du Haut-Commissaire sur le droit au développement (A/HRC/36/23) (26 juillet 2017), para. 46).

### **Privatisation**

« La privatisation n'est pas en elle-même interdite par le Pacte [international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels], même dans des domaines comme la fourniture d'eau ou d'électricité, l'éducation ou la santé, dans lesquels le rôle du secteur public est traditionnellement important. Les prestataires privés doivent toutefois être soumis à une réglementation stricte qui leur impose des « obligations de service public » : à savoir pour la fourniture d'eau ou d'électricité, notamment l'universalité de la couverture et la continuité du service, une politique de tarification, des critères de qualité et la participation des usagers. [...] [L]es biens et services nécessaires à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels de base risquent de devenir moins abordables s'ils sont fournis par le secteur privé, ou de ce que leur qualité soit sacrifiée à la maximisation des bénéfices. La fourniture par des acteurs privés de biens et de services essentiels pour l'exercice des droits garantis par le Pacte ne devrait pas conduire à ce que cet exercice soit subordonné à la capacité des intéressés de payer, ce qui créerait de nouvelles formes de ségrégation socioéconomique » (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°24 (2017) sur les obligations des Etats dans le cadre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises (E/C.12/GC/24, 10 août 2017, paras. 21-22).

« Les États parties doivent veiller à ce que les tiers qui gèrent ou contrôlent les services (réseaux d'adduction d'eau, navire-citerne, accès à des cours d'eau et à des puits, etc.) ne compromettent pas l'accès physique, à un coût abordable et sans discrimination, à une eau salubre et de qualité acceptable, en quantité suffisante. Pour prévenir ce type de violation, il faut mettre en place un système réglementaire efficace qui [...] assure un contrôle indépendant, une participation véritable de la population et l'imposition de sanctions en cas d'infraction ». (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°15 (2002): Le droit à l'eau (E/C.12/GC/11), para. 24).

« La privatisation des services en matière de santé, d'éducation, de sécurité sociale, d'eau, de sécurité et de liberté individuelle ne doit pas se faire au détriment de l'accès équitable à ces services et de la protection des droits de l'Homme, et devrait faire l'objet d'études d'impact sur les droits de l'Homme ». (Rapport du Secrétaire général et du Haut-Commissaire sur le droit au développement (A/HRC/36/23) (26 juillet 2017), para. 55).

« La privatisation est un facteur d'exclusion car les personnes défavorisées ne peuvent pas fréquenter les établissements d'enseignement privés, ce qui accentue les disparités existantes en matière d'accès à l'éducation et a pour effet de marginaliser encore plus les pauvres. De plus, les systèmes de chèques-études censés donner aux parents économiquement défavorisés les moyens de choisir une école privée contribuent en fait à creuser les écarts entre les groupes sociaux ». (Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation (A/HRC/29/30, 10 juin 2015), para. 43).

« La privatisation est fondée sur des considérations fondamentalement différentes de celles qui sous-tendent le respect des droits de l'Homme telles que la dignité et l'égalité. Le bénéfice est l'objectif suprême de la privatisation et les considérations telles que l'égalité et la non-discrimination sont fatalement reléguées au second plan. Les contraintes réglementaires ou de toute autre nature sont considérées comme des obstacles à l'efficacité et le respect du principe de responsabilité pour toute matière autre que les résultats économiques est précaire dans le meilleur des cas. Les titulaires de droits sont transformés en clients et les déshérités, les indigents et les personnes en proie à des troubles sont marginalisés ». 'Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté (A/73/396, 26 septembre 2018), para. 82).

#### **Flexibilisation des marchés du travail**

« Les institutions financières internationales ont encouragé de nombreux pays à réformer leur droit du travail dans le cadre des politiques d'austérité, estimant que ce type de réforme générerait de la croissance et permettrait ainsi de prévenir ou de contribuer à enrayer les crises de la dette. Ces réformes ont notamment consisté à geler ou à réduire les salaires, dont le salaire minimum, à augmenter la durée de la journée de travail, à imposer aux travailleurs des contrats précaires ou à constituer une réserve de main-d'œuvre, et à faciliter les licenciements. Les réformes qui ont ciblé les systèmes de négociation collective, par exemple en restreignant l'extension des accords sectoriels et en ramenant la négociation au niveau de l'entreprise ou en autorisant les négociations avec des représentants non syndiqués, sont particulièrement préoccupantes. [S]ouvent, ces réformes nuisent aux droits des travailleurs et font reculer l'égalité des sexes dans le domaine de l'emploi. Elles ont fréquemment contribué au creusement des inégalités et à la hausse de l'emploi précaire et informel, favorisé la discrimination à l'égard des jeunes, des personnes âgées et des membres des groupes sociaux marginalisés sur le marché du travail et porté atteinte à la protection sociale des travailleurs. En outre, il n'est pas certain que les atteintes portées aux droits des travailleurs créent pour les autres détenteurs de droits des avantages socioéconomiques qui la justifient ». (Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'Homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, A/HRC/34/57 (27 décembre 2016)).

- 
- 1.2. Contrairement à un préjugé répandu, diffusé notamment par les travaux de **l'économiste** Art M. Okun (OKUN 1975), il n'y a donc aucun compromis nécessaire entre le souhait compréhensible des pays à faible revenu de poursuivre leur développement économique et la réduction des inégalités au sein de ces pays. C'est l'inverse: la réduction des inégalités sert la prospérité, mais une prospérité inclusive et donc aux impacts plus importants sur l'élimination de la pauvreté.
- 

---

### 1.3. Réduction des inégalités et transformation écologique

---

La persistance des inégalités rend aussi plus difficile la transformation sociale requise pour enrayer la dégradation des écosystèmes, à laquelle se réfèrent les ODD 12 et 13 portant respectivement sur la consommation et la production responsables et sur l'action climatique. Il y a trois raisons à cela. Premièrement, plus la distribution des revenus est inégale, plus il sera nécessaire d'accroître la richesse monétaire disponible à l'échelle de la collectivité pour lutter contre la pauvreté, dès lors que cette croissance ne bénéficiera pas principalement aux personnes en pauvreté<sup>15</sup>. A l'inverse, plus la richesse créée est répartie équitablement entre les populations, plus la croissance économique sera mise au service des objectifs de réduction de la pauvreté et plus les avantages d'une prospérité accrue se répercutent sur les plus démunis de la société: dans une société qui réduit les écarts de revenus, il faudra moins de croissance pour satisfaire les besoins fondamentaux de tous.

Ce point est essentiel, car la croissance économique (mesurée par l'augmentation du produit intérieur brut par habitant) entraîne mécaniquement une augmentation de l'empreinte écologique, compte tenu à la fois de la ponction sur les ressources et de la production de déchets, y compris les émissions de gaz à effet de serre, que la croissance entraîne. Le découplage "relatif" de la croissance par rapport à la dégradation de l'environnement est bien sûr courant, à mesure que la croissance devient moins gourmande en ressources et en carbone et qu'une plus grande partie des déchets est recyclée ; en revanche, le découplage "absolu", dans lequel l'augmentation de la richesse monétaire va de pair avec une diminution de l'utilisation des ressources et de la production de déchets (ce qui suppose que les gains d'efficacité augmentent plus vite que la production totale), ne se produit qu'exceptionnellement (Wiedmann & al 2020) (Hickel & Kallis 2019)<sup>16</sup>.

L'évolution de la structure des émissions de gaz à effet de serre confirme le risque que comporterait une stratégie consistant à miser sur le découplage "absolu". À l'exception de rares périodes de

---

<sup>15</sup> La 'juste transition' dans la relance économique : éliminer la pauvreté dans les limites des ressources de la planète. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté (A/75/181, 20 juillet 2020, para. 44).

<sup>16</sup> Ces auteurs mettent en doute l'idée qu'une "croissance verte" constitue une stratégie réaliste à l'échelle mondiale, et invitant à la recherche d'autres modèles de développement). L'idée selon laquelle la croissance économique serait compatible avec le respect des limites planétaires trouve sa forme la plus caricaturale dans l'hypothèse d'une "courbe de Kuznets environnementale", postulant que le développement passe nécessairement par une phase fortement polluante et gourmande en ressources, pour ensuite entrer dans une phase où la croissance va de pair avec une réduction de l'empreinte écologique: cette idée a été largement décrédibilisée aujourd'hui (Dasgupta, et al 2002).



ralentissement économique, la réduction des volumes de ces émissions dans certaines juridictions s'explique par la comptabilisation strictement territoriale des émissions, qui tient compte de ce qui est produit et consommé sur le territoire, mais non des émissions incorporées dans les biens ou services importés de l'étranger. De fait, les rares exemples parfois vantés d'un découplage absolu de la croissance et des émissions tiennent à la méthode de comptabilisation utilisée dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques: les gains apparents dans les juridictions à revenu élevé ont été associés à l'externalisation de la pollution vers d'autres pays (généralement des pays riches en ressources et des pays pauvres), et les émissions "importées" ne sont pas prises en compte (De Schutter 2016) (Jackson 2017)<sup>17</sup>.

Deuxièmement, la réduction des inégalités est également essentielle à la recherche d'un modèle de développement qui aille vers une société bas-carbone et réduisant la perte de biodiversité car les sociétés plus égalitaires utilisent les ressources de manière plus efficiente. L'allocation des ressources par le biais des mécanismes du marché sert à satisfaire la demande, exprimée par le pouvoir d'achat des couches les plus riches de la population, plutôt qu'à répondre aux besoins des plus pauvres. En conséquence, les désirs frivoles des plus riches, aussi peu soutenables soient-ils, peuvent prendre le pas sur la satisfaction des besoins fondamentaux des moins riches. C'est ce à quoi fait référence la notion d'un "coût environnemental de l'inégalité" (Boyce 2018) (Cushing & al 2015): au niveau mondial, les 10 % d'émetteurs les plus importants contribuent à environ 45 % des émissions mondiales de dioxyde de carbone, tandis que les 50 % d'émetteurs les moins importants contribuent à 13 % des émissions mondiales<sup>18</sup>.

Troisièmement enfin, la lutte contre les inégalités est importante car les politiques visant à réduire l'empreinte écologique ne peuvent réussir que si elles sont perçues comme légitimes par la population et si elles ne sont pas entravées par les élites qui profitent le plus des schémas de distribution existants. Les sociétés plus égalitaires sont donc mieux équipées pour conduire des changements transformationnels, à la fois parce que, dans ces sociétés, le veto des élites économiques joue un rôle moins important, grâce à une meilleure participation des groupes à faibles revenus à la vie civique et politique, et parce que ces sociétés peuvent développer l'« éthique publique » nécessaire pour relever ces défis à l'échelle de la société (Rothstein & Uslaner 2005) (Uslaner & Brown, 2005).

---

<sup>17</sup> En outre, l'écoulement de déchets toxiques en provenance des pays riches dans les pays en développement suscite depuis longtemps des inquiétudes, notamment au sein du Conseil des Droits de l'Homme (voir à cet égard les Lignes directrices sur les bonnes pratiques relatives aux obligations en matière de droits de l'Homme liées à la gestion et à l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux, présentées par le Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'Homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux (A/HRC/36/41, 20 juillet 2017)).

<sup>18</sup> Groupe indépendant de scientifiques nommés par le Secrétaire général, *The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development – Global Sustainable Development Report 2019*, p. 17 (Chancel & Piketty 2015).

---

## 1.4. Conclusion

---

Des sociétés ayant une répartition des revenus plus égalitaire (conformément à l'ambition affichée par l'ODD 10) et garantissant le respect des droits économiques, sociaux et culturels pour l'ensemble de ses membres sont donc à la fois mieux outillées pour mettre les gains de prospérité au service de la réduction de la pauvreté, et pour réduire leur empreinte écologique, conformément aux engagements pris dans l'Agenda 2030 du développement durable. Le *contenu* de la croissance doit changer, afin que celle-ci s'inscrive dans un modèle de développement différent du modèle extractif dominant, et devienne à la fois plus inclusive et plus respectueuse des limites planétaires : il s'agit non pas d'opposer à la croissance poursuivie jusqu'à présent une "décroissance" réduisant les possibilités d'améliorer le bien-être de la population, mais plutôt de proposer un autre type de croissance, contribuant à une prospérité reposant sur d'autres bases que l'augmentation de la consommation matérielle et favorisant des manières de produire et de consommer plus sobres -- un type de croissance, par conséquent, très différent de celui sur lequel nous avons pris appui jusqu'à présent. La lutte contre les inégalités, articulée à une approche fondée sur les droits humains, a un rôle essentiel à jouer dans la poursuite de ce modèle.

## 2. Les droits humains comme boussole du développement

Jusqu'à présent, la contribution du droit international des droits humains à la lutte contre les inégalités verticales qu'encourage l'ODD 10 a été modeste. C'est le constat dressé en 2015 par le Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté, M. Philip Alston :

*« La communauté internationale des défenseurs des droits de l'Homme a largement fait écho à l'indifférence des économistes en négligeant les conséquences des inégalités extrêmes dans la plus grande partie de ses travaux d'analyse et de ses activités de sensibilisation. Cette attitude est cependant risquée, dans la mesure où un cadre des droits de l'Homme qui ne reconnaît pas les inégalités extrêmes comme l'un des facteurs de l'extrême pauvreté et l'une des raisons pour lesquelles un quart de l'humanité ne peut véritablement exercer ses droits de l'Homme est voué à l'échec ».*<sup>19</sup>

Cette relative indifférence du régime des droits humains à la lutte contre les écarts de revenus, du moins jusqu'à une période récente, tient au fait que les droits humains ont mis l'accent sur la lutte contre les discriminations "horizontales", plutôt que sur la nécessité de combattre les écarts de revenus et de richesse au sein d'une population donnée. Comme le note encore le Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté :

*« En dépit de toute l'attention qui est prêtée aux obligations affirmatives exigeant d'éliminer la discrimination, le gros des travaux des organes conventionnels semble indûment axé sur des violations particulières du principe de la non-discrimination. À cela est liée une réticence à définir des notions relatives à l'égalité distributive, dont il est beaucoup question dans la littérature et qui donnerait une dimension supplémentaire importante aux efforts de lutte contre les inégalités extrêmes » (Moyn 2014, 2017).*

La relative indifférence des mécanismes de surveillance du respect des droits de l'Homme à l'égard des inégalités verticales tient aussi, sans doute, à la difficulté de définir de manière objective le seuil à partir duquel ces inégalités deviennent trop importantes, au point de pouvoir constituer un obstacle à la réalisation des droits humains.

Certains auteurs en ont déduit que le droit international des droits humains n'était pas outillé pour lutter contre les inégalités verticales, c'est-à-dire l'augmentation des écarts de revenus ou de richesse entre individus ou ménages au sein d'une société donnée, lorsque ces individus ou ménages ne présentent pas de caractéristique commune liée, par exemple, à l'origine ethnique, à la religion ou à la langue (Ragnarsson 2020). Cette conclusion est cependant incorrecte. En réalité, l'interprétation des droits économiques, sociaux et culturels reconnus en droit international a évolué, au cours des

---

<sup>19</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté (A/HRC/29/31, 27 mai 2015), para. 3.

dernières années, de manière à constituer un rempart contre la croissance des inégalités verticales. Quatre évolutions sont à souligner en particulier: tous les Etats, quel que soit leur niveau de développement, doivent garantir au moins le "contenu essentiel" des droits économiques, sociaux et culturels (section 2.1.) ; ils sont tenus, au-delà, de "réaliser progressivement" ces droits, en mobilisant les ressources disponibles (combinant les ressources nationales et les moyens qu'ils peuvent obtenir à travers l'aide au développement) (section 2.2.) ; ils doivent garantir les droits économiques, sociaux et culturels sans discrimination, fondée notamment sur le statut socio-économique (section 2.3.) ; enfin, ils doivent garantir le droit à la participation, afin de déconcentrer le pouvoir et favoriser une véritable appropriation démocratique des trajectoires de développement (section 2.4.).

---

## 2.1. Le « contenu essentiel » des droits humains

---

Une des premières tentatives d'aller au-delà d'une définition du développement focalisée sur la seule croissance économique, mesurée en augmentation du PIB, date du début des années 1980, lorsque l'Organisation internationale du travail a mis en avant l'idée que chaque individu avait des "besoins fondamentaux" ("basic needs") à satisfaire – un ensemble de biens et services essentiels à une vie décente, comprenant notamment le logement, l'alimentation, la santé, l'éducation. Cette approche invite déjà à aller au-delà d'une définition de la pauvreté strictement centrée sur les revenus monétaires de l'individu, dès lors que ces biens et services peuvent être "démarchandisés" et fournis comme des biens publics, bénéficiant à l'ensemble des membres de la communauté soit indépendamment de leur niveau de revenus soit dès lors qu'ils se situent sous un certain niveau de revenus, et financés par la collectivité, notamment à travers l'impôt.

En 1982, l'OIT définit ces "besoins fondamentaux" comme suit :

*« D'abord, certaines exigences essentielles à la consommation du ménage ou de l'individu: une alimentation adéquate, un logement et le vêtement, ainsi que l'équipement et le mobilier dans le lieu de vie. Ensuite, [ces besoins fondamentaux comprennent] des services essentiels fournis par et pour la communauté dans son ensemble, tels que de l'eau potable, l'assainissement, des transports publics, des services de santé, l'éducation et la culture » ILO 1982).*

L'interprétation des droits économiques, sociaux et culturels a emprunté à cette approche. Chaque individu a droit à un niveau de vie suffisant pour lui-même et sa famille: c'est ce qu'exprime, notamment, l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cette exigence se traduit par la garantie que chacun doit se voir reconnaître d'avoir accès à un ensemble de biens et services essentiels à une vie conforme à la dignité humaine, le plaçant à l'abri de la pauvreté conçue de manière multidimensionnelle (et non seulement comme absence de revenus suffisants). Bien que les droits économiques, sociaux et culturels reconnus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels doivent faire l'objet d'une "réalisation progressive" compte tenu des ressources de chaque pays, chaque État doit en garantir au minimum le "contenu essentiel", correspondant à la satisfaction des besoins de base de l'individu. Des auteurs ont relevé que

l'approche du "contenu essentiel" n'était pas toujours cohérente, notamment dans le chef du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Young 2008). Cependant, bien que des variations puissent être constatées, le cœur de la doctrine trouve son ancrage dans cette idée selon laquelle il serait possible d'identifier les besoins fondamentaux de l'individu, dont la satisfaction serait nécessaire à une vie décente.

Ces exigences s'imposent à tous les États, quel que soit leur degré de développement économique<sup>20</sup>. Lorsqu'il est confronté à des contraintes de ressources, l'État doit démontrer qu'il a donné priorité à, « *au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits* » du Pacte, ce qui correspond aux obligations fondamentales minimales des États dans ce cadre. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels estime que « *un État partie dans lequel, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé primaires, de logement ou d'enseignement, est un État qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte* ». <sup>21</sup> Cette idée a déjà été exprimée en 1986 dans les Principes de Limburg qui posaient que « *Les États parties ont l'obligation, quel que soit leur niveau de développement économique, d'assurer le respect du droit à un minimum vital pour tous* ». <sup>22</sup> Le Comité a également indiqué, dans différentes observations et déclarations générales, que les obligations d'assurer une alimentation suffisante, <sup>23</sup> de garantir l'accès à l'eau pour satisfaire les besoins essentiels, <sup>24</sup> de garantir l'accès à des médicaments essentiels <sup>25</sup>, d'assurer un enseignement conforme aux « *normes minimales en matière d'éducation* » <sup>26</sup> et la jouissance d'un socle de protection sociale <sup>27</sup> font partie de ces obligations

---

<sup>20</sup> Voir les Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant le rapport initial de Cabo Verde (E/C.12/CPV/CO/1, 27 novembre 2018), para. 13, c) (recommandant que le Cap Vert veille « à ce que les politiques publiques garantissent la jouissance d'un minimum essentiel de droits en tout temps »).

<sup>21</sup> Observation générale N° 3 (1990) : La nature des obligations des États parties (E/1991/3), para. 10. L'idée exprimée dans l'Observation générale n°3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels a été soutenue en particulier par Philip Alston, un membre du Comité qui, écrivant en sa qualité d'académique, insistait aussi vivement pour que le Comité « trouve un moyen de sensibiliser les états au fait que la priorité doit être donnée à la satisfaction d'un niveau minimum vital de jouissance des droits pertinents par tous les individus. » (Alston 1987) : c'est cette position qu'il a encouragé le Comité à adopter au cours de sa troisième session (voir le compte-rendu sommaire de la 3<sup>ème</sup> session, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, doc. ONU E/C.12/1989/SR.3, p. 3).

<sup>22</sup> E/C.12/2000/13, para. 25. Les Principes de Limburg sont issus d'une réunion d'experts, qui s'est tenue à Maastricht du 2 au 6 juin 1986. Leur influence, en tant que guide de l'interprétation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, s'est encore accrue après qu'ils aient été officiellement transmis à la Commission des droits de l'Homme à la demande des Pays-Bas (voir le document ONU E/CN.4/1987/17).

<sup>23</sup> Observation générale N° 12 (2000) : Le droit à une nourriture suffisante (E/C.12/1999/5), paras. 6, 14 et 17.

<sup>24</sup> Observation générale N° 15 (2002) : Le droit à l'eau (E/C.12/2002/11), para. 37.

<sup>25</sup> Observation générale N° 14 (2000) : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (E/C.12/2000/4), para. 43.

<sup>26</sup> Observation générale N° 13 (2000) : Le droit à l'éducation (E/C.12/1999/10), para. 57.

<sup>27</sup> De même, la lettre du 16 mai 2012 adressée aux États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels par le Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant les mesures d'austérité souligne que toute mesure de nature rétrograde (c'est-à-dire constituant une régression, à rebours de la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels) « doit identifier le contenu essentiel minimum de droits ou un socle de protection sociale, tel que défini par l'Organisation internationale du travail, et garantir la protection de ce contenu essentiel en tout temps ».

fondamentales minimales que tout État, quel que soit son niveau de développement, doit en principe être en mesure d'assumer.<sup>28</sup>

Cette obligation présente un lien avec la lutte contre les inégalités verticales, car elle impose des limites à l'allocation de certains biens et services par des mécanismes de marché, subordonnant l'accès à ces biens et services à un pouvoir d'achat suffisant. Si tout individu doit pouvoir avoir accès à un « *minimum essentiel* » en matière d'alimentation, de logement, de santé, et d'éducation, et a droit à un « *niveau de vie suffisant* », il faut ou bien que les politiques sociales redistributives en place le protègent contre l'indigence, ou bien que ces biens et services soient fournis comme des services publics non marchands. Or, chacune de ces options implique que l'Etat ne demeure pas passif face à l'augmentation des inégalités, dans un contexte où les services publics font l'objet d'une privatisation accrue et où l'accès à des biens et services fournis par l'Etat est subordonné, de manière croissante, à une contribution financière. La privatisation de certains services publics ou l'introduction de tarifs imposés aux usagers peut en effet conduire à faire dépendre l'accès de la capacité de payer, conduisant à des formes d'exclusion inacceptables privant les individus d'une jouissance effective de droits fondamentaux tels que le droit à l'eau, à l'électricité, ou à la santé<sup>29</sup>. Ceci peut être aggravé par la tendance des fournisseurs privés de services à miser principalement sur les zones urbaines et, au sein même de celles-ci, sur les quartiers les plus affluents, là où se concentrent les groupes de la population au pouvoir d'achat le plus élevé, au détriment des zones rurales ou des quartiers plus défavorisés<sup>30</sup>. De manière plus générale, la financiarisation de la fourniture de services ou de biens essentiels à la jouissance des droits fondamentaux tels que le logement ou l'eau conduit à sacrifier les intérêts des bénéficiaires à ceux des actionnaires. La rapporteuse spéciale sur le droit à un logement adéquat faisait ce constat dans un rapport consacré à la financiarisation du marché de l'immobilier :

*« Les marchés du logement financiarisés répondent aux souhaits des investisseurs mondiaux et non aux besoins des communautés. Le revenu moyen des ménages de la communauté ou le type de logement que la population voudrait habiter importe peu aux investisseurs financiers qui se préoccupent des besoins et des souhaits des marchés spéculatifs et sont capables de remplacer des logements abordables et nécessaires par des logements de luxe qui restent vides, et ce dans le but de réaliser rapidement des bénéfices. La financiarisation du logement déclenche un phénomène de « distanciation à l'égard du logement », c'est-à-dire que les habitants se sentent étrangers à leur logement qui ne favorise plus l'ensemble des relations sociales qui lui donnaient du sens.*

---

<sup>28</sup> Voir les Lignes directrices de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, para. 10 (« la faiblesse des ressources n'exonère pas les États de certaines obligations minimales de mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels »). Les Lignes directrices de Maastricht ont été adoptés par un groupe d'experts réunis à Maastricht du 22 au 26 janvier 1997. (Dankwa, Flinterman & Leckie 1998).

<sup>29</sup> Ainsi par exemple, dans son examen du Mali, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels exprime sa préoccupation à propos des "disparités croissantes concernant l'accès à un enseignement de qualité, qui sont, en partie, la conséquence de coûts cachés, ainsi que les frais élevés de l'enseignement privé, une situation qui touche de façon disproportionnée les enfants de familles à bas revenus" (Observations finales concernant le rapport initial du Mali (E/C.12/MLI/CO/1, 6 novembre 2018), para. 51, c)).

<sup>30</sup> Voir le Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme, Philip Alston, présenté à la soixante-treizième session de l'Assemblée générale, A/73/396 (26 septembre 2018), para. 36.

*Sur les marchés du logement financiarisés, les décisions concernant les logements – usage, coût, construction ou démolition – sont prises depuis de lointains conseils d'administration, sans que les habitants des communautés où se trouvent les « actifs » soient consultés ou reçoivent d'explications »<sup>31</sup>*

Ainsi, l'identification au sein des droits économiques, sociaux et culturels d'un "contenu essentiel", qui doit être garanti à tous et à toutes sans discrimination, y compris dans des Etats à faibles revenus, constitue un rempart contre les effets d'exclusion qui résultent de la marchandisation, et elle est un premier instrument visant à combattre les inégalités verticales. L'obligation faite aux Etats de progresser dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels "au maximum des ressources disponibles" constitue un second instrument.

---

## **2.2. L'obligation de réalisation progressive**

---

L'article 2, paragraphe 1er, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels indique que l'Etat doit « agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés ». Cette obligation dite de « *réalisation progressive* » des droits que consacre le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels impose donc aux Etats de consacrer le « maximum de ressources disponibles » à la mise en œuvre de ces droits, soit qu'ils mobilisent ces ressources au plan national, soit qu'ils sollicitent et obtiennent un soutien de la communauté internationale<sup>32</sup>. Mais ces termes demeurent vagues. Ils indiquent certes la direction à suivre. Mais ils ne précisent pas à quel rythme l'Etat doit progresser, ni quels efforts il doit consentir afin de poursuivre l'objectif assigné. Les indications que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a tenté de fournir au moment de la négociation du protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels instaurant un mécanisme de communications individuelles demeurent insuffisantes à orienter les choix de l'Etat.

---

<sup>31</sup> Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, A/HRC/34/51 (18 janvier 2017), para. 31.

<sup>32</sup> L'article 2 para. 1<sup>er</sup> énonce ceci : "Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives".

**L'obligation de « réalisation progressive » dans la doctrine du Comité des droits économiques, sociaux et culturels**

8. En examinant une communication portant sur la non-adoption présumée par un État partie de mesures au maximum de ses ressources disponibles, le Comité se penchera sur les mesures effectivement prises par l'État partie dans le domaine législatif ou autre. Pour déterminer si ces mesures sont « *suffisantes* » ou « *raisonnables* », le Comité se demandera notamment :
- a) Dans quelle mesure les dispositions prises étaient délibérées, concrètes et axées sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ;
  - b) Si l'État partie a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière non discriminatoire et non arbitraire ;
  - c) Si la décision de l'État partie d'allouer (de ne pas allouer) les ressources disponibles est conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'Homme ;
  - d) Lorsque plusieurs possibilités existent, si l'État partie a choisi celle qui est la moins restrictive pour les droits reconnus dans le Pacte ;
  - e) Dans quel délai les mesures ont été prises ;
  - f) Si les mesures qui ont été prises ont tenu compte de la situation précaire des personnes ou groupes défavorisés et marginalisés, si ces mesures étaient non discriminatoires et si elles ont accordé la priorité à des situations graves ou comportant des risques.

**Source :** *Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Appréciation de l'obligation d'agir "au maximum de ses ressources disponibles" dans le contexte d'un Protocole facultatif au Pacte (E/C.12/2007/1, 21 septembre 2007), para. 8)*

En outre, la formulation de l'article 2, para. 1er du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels introduit une confusion à un double titre. D'abord, elle encourage l'idée que la création de richesse doit *précéder* l'investissement dans certains biens et services sociaux ou dans des politiques sociales redistributives : elle présente en effet la disponibilité de ressources comme une condition préalable de l'investissement. Toutefois, la pensée économique keynésienne – qui, comme on le sait, n'a pas vu le jour avec la publication en 1936 de la *Théorie générale* de J. Maynard Keynes (Keynes 1936)<sup>33</sup> – suggère que la logique inverse est au moins aussi valable : les dépenses sociales sont

---

<sup>33</sup> Les principales recommandations politiques issues de la macroéconomie keynésienne avaient été anticipées aux États-Unis par des auteurs tels que Stuart Chase ou John Maurice Clark dont les influences intellectuelles ont été parmi celles qui ont le plus compté dans le second « New Deal » du Président F.D. Roosevelt en 1935. Comme Keynes, ces auteurs considéraient les inégalités et le manque de pouvoir d'achat des pauvres comme l'obstacle majeur à la capacité de l'économie à sortir de la Grande Dépression, dépression qu'ils expliquaient, comme Keynes encore, par le sous-investissement. Ainsi, en 1932, Stuart Chase émettait l'opinion selon laquelle « Ce n'est pas tant la *surproduction* que la *sous-consommation* qui constitue le fait le plus affligeant. ... Des millions de tonnes de marchandises supplémentaires pourraient être commercialisées dès maintenant si le pouvoir d'achat était disponible. Malheureusement, ce pouvoir d'achat n'existe pas » (Stuart Chase, *A New Deal* (New York: Macmillan, 1932), p. 3). Clark soutenait que les dépenses en travaux publics pourraient être un « antidote à la sur épargne » et pourraient « accroître le pouvoir d'achat général afin de compenser la



une condition pour une croissance économique durable et doivent dès lors être considérées comme un investissement plutôt que comme un fardeau pour l'économie. Nous comprenons beaucoup mieux aujourd'hui que ce serait une erreur de poursuivre des stratégies de croissance si cela devait être aux dépens d'investissements sociaux ou de stratégies redistributives : James Heckman, par exemple, a illustré cela dans son travail sur l'investissement dans la petite enfance (Heckman 2012). James Heckman a insisté sur quatre messages : les compétences et les capacités sociales, telles que l'attention, la persévérance et la capacité de travailler avec d'autres, se développent à un âge précoce et sont essentielles à la productivité dans la vie adulte ; un investissement précoce dans l'enfance est bien plus rentable que des mesures correctives intervenant plus tard dans le cycle de vie ; la société dans son ensemble sera confrontée à d'énormes difficultés économiques et sociales si les familles défavorisées ne bénéficient pas de davantage de soutien pour le développement des jeunes enfants ; et un tel investissement dégage des bénéfices significatifs pour la société sous forme d'accomplissement personnel accru et de productivité sociale. Un autre Prix Nobel d'économie, Angus Deaton (Deaton 2013), a fait observer que les pays ayant mis l'accent sur la croissance économique au détriment des investissements sociaux (c'est-à-dire qui ont considéré la croissance comme préalable à l'investissement social plutôt que comme le résultat d'un investissement dans la population) obtenaient de moins bons résultats au regard des indicateurs de progrès du développement humain.<sup>34</sup> Or, telle qu'elle est formulée dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la clause de « réalisation progressive » semble présupposer que la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels doit suivre la création de richesse plutôt qu'être considérée comme un ingrédient d'une prospérité durable et inclusive. C'est une première difficulté.

La seconde difficulté, c'est qu'en raison du caractère vague de ses implications, la clause de "réalisation progressive" est souvent perçue comme faisant obstacle à la pleine reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels comme droits pleinement justiciables (susceptibles de faire l'objet d'un contrôle par le juge), et comme portant dès lors la trace d'une différence de traitement entre ces droits et les droits civils et politiques. Cette interprétation n'est cependant pas la seule possible. Dans une lecture plus progressiste, la clause de "réalisation progressive" peut au contraire être utilisée de manière plus offensive, dès lors que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et les juridictions nationales prennent appui sur elle afin d'examiner les choix macroéconomiques et budgétaires des Etats parties au regard des exigences du Pacte<sup>35</sup>. L'utilisation offensive de la clause de "réalisation progressive" porte aussi bien (sur le versant des recettes) sur la

---

diminution due à la contraction industrielle » (Clark 1935). Pour une excellente histoire intellectuelle des politiques du New Deal, voir Alan Brinkley, *The End of Reform. New Deal Liberalism in Recession and War* (New York: Vintage Books, 1995).

<sup>34</sup> Deaton note qu'en Chine « la tendance générale [concernant les taux de mortalité infantile] indique un déclin rapide jusqu'à peu près 1970, suivi d'un déclin beaucoup plus lent après 1970. Ceci est précisément le contraire de ce que à quoi on s'attendrait si la diminution du nombre de décès de nourrissons avait été le résultat de la croissance économique, ce qui serait le cas si la mort des tout jeunes enfants était une conséquence directe de la pauvreté. Ce qui est arrivé en Chine n'a rien de mystérieux. Lorsque les autorités ont décidé de mettre l'accent sur la croissance, les ressources ont été consacrées à faire de l'argent et ont été détournées de tout le reste, y compris la santé publique et les soins de santé »).

<sup>35</sup> Pour des tentatives de systématisation : (Balakrishnan, Elson, Heintz & Lusiani 2011) (Nolan, O'Connell & Harvey 2013) (O'Connell, Nolan, Harvey, Dutschke & Rooney 2014) et (De Schutter, 2018).

mobilisation des ressources que (du côté des dépenses) sur les choix d'investissement de l'Etat. On en examine ici les implications.

## 2.2.1. Mobiliser les ressources nationales

L'obligation de consacrer le "maximum de ressources disponibles" à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels implique d'abord que l'Etat cherche à accroître les moyens de financer des politiques sociales redistributives et la fourniture de services publics. Plusieurs options s'offrent à lui à cet égard (Ortiz 2019). Il peut augmenter les recettes fiscales, en particulier dans les pays où le ratio impôts/PIB est le plus faible. Il peut étendre la couverture sociale et accroître les recettes contributives en encourageant la formalisation du travail, dans un contexte où, à l'échelle mondiale, les travailleurs et travailleuses informelles, au nombre de 2 milliards, représentent près de 60% de la force de travail<sup>36</sup>. Il peut renforcer ses efforts pour lutter contre les flux financiers illicites (OECD 2014)<sup>37</sup>. Il peut réduire les dépenses militaires ou les dépenses produisant d'importantes externalités négatives, comme les subventions aux combustibles fossiles. Il peut emprunter et solliciter la restructuration de la dette existante. Il peut adopter un cadre macroéconomique qui, au lieu de viser à l'équilibre des finances publiques en réduisant les investissements publics dans les infrastructures et le capital humain, ce qui handicape la croissance à long terme, permet au contraire d'emprunter pour financer une croissance durable. Il peut, enfin, solliciter une augmentation de l'aide publique au développement.

Dans la doctrine spécialisée et dans la pratique des mécanismes de protection des droits économiques, sociaux et culturels, les avancées les plus récentes ont porté sur la question de la mobilisation de ressources par la fiscalité. L'ancienne Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme soutenait que les États devraient être encouragés à :

*« [mettre] en place un système fiscal progressif aux réelles capacités de redistribution qui préserve et augmente progressivement les revenus des ménages les plus pauvres. [D]es mesures positives visant à aider les individus et les groupes les plus démunis qui ont souffert de discrimination historique ou persistante, telles que des subventions bien conçues ou des exemptions fiscales, ne [seraient] pas discriminatoires. En revanche, un impôt à taux unique ne serait pas propice à la concrétisation d'une égalité véritable, car [un tel taux unique] limite la fonction de redistribution de la fiscalité »<sup>38</sup>*

Son successeur dans ce mandat, Philip Alston, a davantage mis l'accent sur ce point, regrettant que nous soyons encore loin de reconnaître « *que la politique fiscale constitue, à bien des égards, une*

---

<sup>36</sup> *Rapport mondial sur la protection sociale 2020–2022* (Genève, OIT, 2021), p. 49.

<sup>37</sup> Voir aussi l'Etude finale sur les flux financiers illicites, les droits de l'Homme et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 présentée par l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette intérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'Homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, M. Juan Pablo Bohoslavsky (A/HRC/31/61) (15 janvier 2016), paras. 10–11.

<sup>38</sup> Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme, Madgalena Sepúlveda Carmona, présenté à la 26<sup>ème</sup> session du Conseil des droits de l'Homme (A/HRC/26/28) (22 mai 2014), para. 16.

politique en matière de droits humains », malgré l'évidente contribution de la fiscalité à la réalisation, notamment, des droits économiques, sociaux et culturels : « *Le caractère dégressif ou progressif de la structure fiscale d'un État, de même que les groupes et éléments pour lesquels sont prévues des exonérations ou des déductions, déterminent la répartition des revenus et des actifs dans la population et, partant, influent sur l'importance des inégalités et l'exercice des droits humains* ». <sup>39</sup> Un rapport récent de l'actuel Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme, consacré aux moyens de briser les cercles vicieux qui contribuent à la perpétuation de la pauvreté, insiste ainsi sur le rôle potentiel d'une taxe sur les successions afin de financer l'investissement social. Il relève que « *dans les pays de l'OCDE, les successions et donations déclarées par les 20 % des ménages les plus riches sont près de 50 fois supérieures à celles déclarées par les 20 % des ménages les plus pauvres, ce qui illustre l'importance du rôle de l'héritage dans la perpétuation – voire le renforcement – des inégalités, puisque les inégalités de richesse conduisent à renforcer les inégalités de revenus* ». Pourtant, « *seuls 24 des 37 pays de l'OCDE prélèvent cependant un impôt sur les successions ou donations effectuées entre générations, et les prélèvements sont généralement très faibles – ils ne représentent que 0,5 % en moyenne des recettes fiscales totales dans les 24 pays concernés* » <sup>40</sup>. Les informations disponibles pour les pays en développement suggèrent que les inégalités de richesse y jouent un rôle encore plus important, et que l'impôt sur les successions, quand il existe, y est plus faible encore – alors qu'il s'agirait là d'un instrument facile d'utilisation, afin de lutter contre les inégalités et d'améliorer la mobilité sociale <sup>41</sup>.

### **Une fiscalité progressive au service de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels**

Tant par la réduction du poids des inégalités de revenus avant impôt que par l'augmentation de la capacité fiscale de l'État, un régime fiscal progressif a donc un rôle important à jouer dans la réalisation des droits sociaux (Alston & Reisch 2019). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a dès lors régulièrement exprimé son inquiétude face à des réformes du régime fiscal qui le rendraient moins progressif (par exemple, en déplaçant la charge fiscale des entreprises vers les familles ou en augmentant les taux de TVA sur les biens de première nécessité).

*« [Le Comité] s'inquiète de ce que le système d'imposition à taux unique en vigueur dans l'État partie aussi bien pour les revenus des personnes que ceux des entreprises pourrait contribuer à y aggraver les inégalités de revenus et les inégalités sociales, et s'avérer insuffisant pour lui permettre d'agir au maximum des ressources disponibles pour s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du Pacte, et inefficace pour*

---

<sup>39</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme, Philip Alston, à la 29<sup>ème</sup> session du Comité des droits de l'Homme (A/HRC/29/31) (26 mai 2015), para. 53.

<sup>40</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme, Olivier De Schutter, à la 46<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale (A/76/177) (19 juillet 2021), para. 52. Ces données sont tirées du rapport publié par l'OCDE sur cette question: OCDE, *Impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE* (Paris, 2021).

<sup>41</sup> Ainsi, par exemple, l'impôt sur les successions était en 2015 de 8% au Brésil, de 6% au Guatemala, de 5% au Botswana ou au Zimbabwe, et de 3% en Guinée et au Sénégal (données recueillies par la Tax Foundation. <https://taxfoundation.org/estate-and-inheritance-taxes-around-world>). Ces données sont sujettes à caution, ces taux moyens ne tenant compte ni du degré de parenté entre le défunt et le bénéficiaire de l'héritage, ni du montant de celui-ci.

*remédier à la fraude fiscale, [et il recommande à la Russie] de veiller à ce que sa politique fiscale soit efficace et juste du point de vue social, de façon à pouvoir agir au maximum des ressources disponibles pour donner effet aux droits consacrés par le Pacte, et lutter efficacement contre les inégalités économiques et la fraude fiscale ».* (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales sur le sixième rapport périodique de la Fédération de Russie (E/C.12/RUS/CO/6, 16 octobre 2017), paras. 16-17 (au regard de l'article 2 paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)).

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels insiste pour que les Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels mobilisent les ressources nécessaires au financement des politiques sociales redistributives et des services publics permettant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, notamment en renforçant la progressivité de l'impôt, en mettant fin aux "niches fiscales" bénéficiant à certains groupes privilégiés ou aux investisseurs<sup>42</sup>, et en renforçant la lutte contre l'évasion fiscale.

Plus récemment, un groupe d'experts indépendants réunis à l'initiative du Centre pour les droits économiques et sociaux, une organisation non-gouvernementale basée à New York, a cherché à mettre en avant un ensemble de *Principes concernant les droits humains dans la politique fiscale*, codifiant les implications qui découlent des droits humains pour les choix de politique fiscale<sup>43</sup>. Le Principe n° 3 de ce texte insiste sur la compatibilité de la politique fiscale avec l'exigence de justice sociale. Les Etats doivent à cet égard:

*« Concevoir la politique fiscale conformément aux principes d'équité horizontale et verticale, de légalité, d'égalité, de non-discrimination, de généralité, de capacité de payer, de progressivité et d'autres principes fiscaux équitables généralement inscrits dans leurs constitutions, le droit international et d'autres cadres complémentaires.*

*Ils doivent s'assurer que le régime fiscal favorise l'égalité réelle et que tous s'acquittent de leur obligation de payer des impôts conformément à leur capacité de contribuer. Les États doivent établir un seuil d'imposition approprié et s'abstenir d'adopter des mesures fiscales qui imposent des charges qui aggravent manifestement la situation de ceux qui n'ont pas les ressources matérielles nécessaires pour vivre dans la dignité et l'autonomie »*

---

<sup>42</sup> Observations finales concernant le rapport initial du Mali (E/C.12/MLI/CO/1, 6 novembre 2018), para. 13 ("Le Comité recommande à l'État partie de veiller à augmenter les ressources internes, y compris en continuant la révision des exemptions fiscales accordées, y compris celles dues à l'exploitation des ressources naturelles, notamment les ressources minérales afin de relever le niveau des dépenses publiques destinées à la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels").

<sup>43</sup> [https://derechosypolitica.fiscal.org/images/ASSETS/Principles\\_for\\_Human\\_Rights\\_in\\_Fiscal\\_Policy-ENG-VF-1.pdf](https://derechosypolitica.fiscal.org/images/ASSETS/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf) (consulté le 6 septembre 2021).

Il y a de bonnes raisons de faire de l'adoption de régimes fiscaux progressifs une condition de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et donc une obligation pour les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Deux précisions s'imposent cependant.

Premièrement, même pour un régime fiscal présentant un certain degré de progressivité, la capacité de réduire les inégalités ne dépend pas uniquement des contributions *en pourcentage* de la tranche la plus riche de la population aux recettes publiques mais également des niveaux *absolus* de ces contributions : si, par exemple, le décile le plus riche de la population paie 90 pour cent de l'impôt sur le revenu perçu dans le pays, le régime fiscal peut être qualifié de progressif selon l'indice de Kakwani, qui constitue la mesure de progressivité fiscale la plus répandue. Cependant, si ces 10 pour cent les plus riches sont soumis à des taux d'imposition très bas, la capacité redistributive de l'imposition demeurera très limitée : cette capacité redistributive est représentée par un autre indice, appelé indice de Reynolds-Smolensky, qui mesure la différence dans la répartition des revenus avant et après impôt.<sup>44</sup> Une conséquence importante de cette distinction est qu'une réforme fiscale qui, à première vue, peut sembler régressive parce que la part des recettes fiscales totales payées par la tranche la plus riche de la population diminuera (ce qui, autrement dit, revient à répartir l'effort sur une tranche plus large de la population), peut néanmoins avoir des conséquences progressives si les taux d'imposition globaux, et donc les recettes que l'État peut mobiliser, sont relevés.

Deuxièmement, pour de nombreux gouvernements en particulier les pays les moins avancés, une imposition progressive ayant de puissants effets de réduction des inégalités peut se révéler difficile à mettre en œuvre. Pour des administrations fiscales quasi-inexistantes ou faiblement outillées, les impôts indirects (tels que la TVA) sont les plus faciles à encaisser. En dépit de leurs impacts régressifs (puisque les ménages pauvres consacrent une part plus importante de leurs revenus à l'achat de biens de consommation courante (Elson, Balakrishnan & Heintz 2013) (Saiz 2013)<sup>45</sup>, ils peuvent être dès lors, pour les gouvernements n'ayant qu'une faible capacité administrative, le moyen privilégié pour percevoir des recettes. En outre, parce que les capitaux sont plus mobiles que la main-d'œuvre et les ménages, il est tentant de réduire les niveaux d'imposition du capital, singulièrement en diminuant l'impôt des sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers bénéficiant des rémunérations les plus

---

<sup>44</sup> Les indices de Kakwani et de Reynolds-Smolensky sont apparus simultanément dans la littérature économique (Kakwani 1977) (Reynolds & Smolensky 1977) (Haughton & Khandker). Ces différentes manières d'évaluer la contribution de la progressivité de l'impôt à la réduction des inégalités a été critiquée parce qu'elles ne tiennent pas compte, dans une perspective dynamique, des changements de revenus pouvant découler de l'introduction de réformes fiscales (Díaz de Sarralde, Garcimartín & Ruiz-Huerta 2010).

<sup>45</sup> Il est toutefois important de noter que, bien que la TVA soit régressive lorsque les calculs portent sur le revenu (les ménages les plus pauvres y consacrent une part plus importante de leurs revenus), cette régressivité soit disparaît soit est considérablement atténuée lorsque les calculs se font sur base de la consommation : les niveaux de consommation plus importants des riches et les taux élevés de TVA sur certains produits de luxe que seuls les riches peuvent se permettre peuvent en effet amener une situation dans laquelle les riches contribuent davantage que les pauvres aux recettes de TVA. Voir Ana Corbacho, Vicente Frebes Cibils et Eduardo Lora (dir.), *More than Revenue: Taxation as a development tool* (Banque interaméricaine de développement et Palgrave Macmillan, 2013), ici pp. 167-168.

élevées,<sup>46</sup> et de compenser ces réductions par une augmentation de l'imposition des salariés et des ménages.

Compte tenu aussi bien d'une capacité insuffisante des administrations fiscales faisant obstacle à une perception des impôts sur le revenu que de la concurrence fiscale entre Etats, nous nous trouvons face à des politiques fiscales qui, au lieu de faire davantage porter la charge de l'impôt sur les entreprises les plus florissantes et les individus les plus riches – ce qu'exigeraient aussi bien le sens commun économique que l'obligation de réalisation progressive des droits humains « au maximum des ressources disponibles » que l'Etat peut mobiliser –, finissent par taxer les personnes salariées, les consommateurs et les consommatrices à travers la TVA et l'imposition de redevances aux bénéficiaires des secteurs tels que la santé et l'éducation. Selon les calculs de la Banque mondiale, le taux d'imposition total payable par les entreprises sur leurs bénéfices commerciaux a diminué, en moyenne mondiale, de 53,5% à 40,8% entre 2005 et 2015.<sup>47</sup> Quoique certains pays aient évolué en sens contraire (c'est le cas par exemple de l'Argentine, du Chili, de la Malaisie et du Niger), la tendance générale à la baisse est manifeste : dans de nombreux pays, l'impôt sur les sociétés a connu une réduction à deux chiffres au cours de cette période. Le phénomène est particulièrement spectaculaire dans les pays classés par les Nations unies comme étant les pays les moins avancés où le taux a en moyenne baissé de 75,4% à 44,7%; si l'on considère uniquement les pays pauvres fortement endettés, la diminution va de 81,2% à 52,7%. Voilà des Etats déjà pauvres, qui courent le risque de s'appauvrir encore, sous prétexte d'attirer des investisseurs qui, pourtant, ne viendront pas dans ces pays afin de ne pas y payer de taxes – mais plutôt, en raison des atouts géographiques du pays, ou bien parce que l'environnement macro-économique y est favorable, parce que les services publics fonctionnent, et parce que la main-d'œuvre est suffisamment qualifiée.

## 2.2.2. Augmenter l'investissement social

Une fiscalité progressive (combinée à un renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale) est essentielle à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, afin d'évaluer si un Etat partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels s'acquitte bien de son obligation de dédier le « maximum de ressources disponibles » à la réalisation progressive des droits du Pacte – comme l'y engage l'article 2, para. 1er de celui-ci –, il s'impose de faire le lien entre, d'une part, la progressivité des régimes fiscaux et la lutte contre les flux financiers illicites (notamment

---

<sup>46</sup> Fonds monétaire international, Note d'orientation, *Fiscal Policy and Income Inequality*, Jan. 2014, p. 37 (estimant que les taux marginaux de l'imposition sur les revenus des personnes physiques ont diminué d'environ 30% en moyenne depuis 1980).

<sup>47</sup> Il s'agit d'une moyenne non pondérée : dans le calcul, les petites économies comptent autant que les grandes. Pour les besoins de ce calcul, le taux d'imposition total est le « montant, exprimé en pourcentage des bénéfices commerciaux, des taxes et charges obligatoires payables par les entreprises après prise en compte des déductions et exemptions admissibles ».

Pour plus de détails, voir :

<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/IC.TAX.TOTL.CP.ZS?end=2015&start=2005&view=chart> (dernière consultation le 9 septembre 2016).

Certains pays ont diminué leur impôt sur les sociétés plus rapidement que d'autres : durant cette période de dix ans, l'Albanie a diminué l'impôt des sociétés de 58,2% à 36,5%, la Biélorussie de 137,3% à 51,8% et l'Ouzbékistan de 96,7% à 41,1% ; le Canada est passé de 47,5% à 21,1%, le Paraguay de 54,5% à 35,0% et la Turquie de 52,8% à 40,9%.

contre la fraude fiscale) et, d'autre part, le champ d'application et le contenu des politiques redistributives adoptées dans chaque pays.

Cette liaison est essentielle, ainsi que l'illustrent les commentaires qu'a suscités l'examen de la situation du Brésil par le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, lors de la visite qu'il y effectua en 2009. Alors que les programmes sociaux mis sur pied par le Brésil sous l'administration du président Lula da Silva étaient à bien des égards remarquables – avec des impacts réels, notamment, sur la réduction de la malnutrition infantile –, des interrogations étaient formulées sur les sources de financement de ces programmes:

*« Le régime fiscal du Brésil reste extrêmement régressif. Les taux d'imposition sont élevés sur les biens et services et bas sur les revenus et la propriété, ce qui entraîne des résultats très inéquitables. [...] [B]ien que les programmes sociaux développés dans le cadre de la stratégie « Faim zéro » soient très ambitieux, ils sont essentiellement financés par ceux-là même qu'ils cherchent à avantager : le caractère régressif du régime d'imposition réduit sérieusement l'impact redistributif de ces programmes. Ce n'est que par une réforme fiscale qui inverserait la situation actuelle que le Brésil pourrait se présenter comme visant à réaliser le droit à une alimentation adéquate en prenant des mesures au maximum de ses ressources disponibles » (De Schutter 2009).*

Mais la relation inverse peut également exister, et susciter les mêmes doutes : même s'il est fortement progressif en effet, un régime fiscal ne peut avoir un impact sur la réduction des inégalités que si le produit des impôts perçus est redistribué à travers des politiques sociales qui bénéficient aux pauvres plutôt que d'être consacré à des investissements qui permettront seulement aux riches de le devenir plus encore. Pour la réalisation effective des droits économiques, sociaux et culturels, ce qui importe, c'est bien la *combinaison* de la mobilisation des revenus et des choix de dépenses. Aucun de ces deux éléments pris isolément ne permettra d'évaluer si les efforts de l'État sont suffisants : tout comme il est aisé d'imaginer qu'un État ayant mis sur pied des politiques sociales généreuses destinées à s'attaquer à la pauvreté, fasse financer ces politiques principalement par les pauvres eux-mêmes (par exemple, par une augmentation des taux de TVA sur les biens de consommation courante, ou par une taxation à un taux élevé des revenus du travail, alors que les revenus du capital ne sont pas taxés ou ne le sont que faiblement), il est possible qu'un État taxe les riches mais n'utilise pas les recettes ainsi générées de manière à ce qu'elles aient un impact significatif sur la réduction des inégalités.

L'objectif de réalisation des droits humains vient dès lors également orienter les dépenses de l'Etat, de manière à encourager une augmentation de l'investissement social. L'augmentation des budgets consacrés à l'investissement social et des services publics, par exemple dans les domaines de l'éducation ou de l'approvisionnement en eau et en électricité, ou le droit à la sécurité sociale, contribue à renforcer l'effectivité des droits sociaux, en favorisant l'accessibilité économique aux biens et services permettant de garantir, notamment, le droit à l'eau et à l'assainissement, au logement, à l'alimentation, à l'enseignement ou à la santé. Comme cela a déjà été noté ci-dessus, elle est également un instrument essentiel pour le renforcement de l'égalité entre les femmes et les hommes, compte tenu de ce que celles-ci assument encore l'essentiel du travail non rémunéré au sein du ménage: ce sont les femmes qui – dans la répartition actuelle des rôles en fonction du genre qui reste

dominante dans la plupart des régions du monde – ont traditionnellement assumé la charge des soins aux nourrissons, aux enfants et aux personnes âgées et cherché le bois de chauffage ou l'eau pour répondre aux besoins du ménage (Carmona 2013 (a)). Cela explique que les organes des traités relatifs aux droits humains lient investissement social et égalité de genre (Elson 2006). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi, demande « *de voter et d'exécuter le budget national en veillant à y intégrer une approche fondée sur les droits de l'Homme et sur le genre, et en faisant le maximum pour éviter les mesures de régression* »<sup>48</sup>.

Il est largement admis que, compte tenu de l'objectif de réalisation progressive, un Etat ne peut en principe, sauf justification particulière, adopter de mesures dites "rétrogrades", allant à rebours dudit objectif. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels rappelle ainsi régulièrement que « *toute mesure délibérément rétrograde [...] [prise par un État partie l'a été] après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et que cette mesure est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte dans le contexte de l'utilisation au maximum des ressources disponibles* ». <sup>49</sup> S'agissant par exemple du droit à la sécurité sociale, lorsqu'il sera face à des mesures rétrogrades adoptées par des États, le Comité examinera si : « *a) la mesure était fondée sur un motif raisonnable ; b) les autres solutions ont été examinées en profondeur ; c) les groupes concernés ont véritablement participé à l'examen des mesures et des autres solutions proposées ; d) les mesures étaient directement ou indirectement discriminatoires ; e) ces mesures auront un impact durable sur la réalisation du droit à la sécurité sociale, des retombées déraisonnables sur des droits acquis à la sécurité sociale, ou elles priveront un individu ou un groupe de l'accès minimum aux éléments essentiels de la sécurité sociale ; f) les mesures ont été examinées de manière indépendante à l'échelon national* ». <sup>50</sup> Les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, adoptées en 1997 à l'occasion du dixième anniversaire des Principes de Limburg (Dankwa, Flinterman & Leckie 1998, déjà cité), développent cette notion en énumérant parmi les actes de commission donnant lieu à une violation des droits du Pacte « *la réduction ou la réorientation de l'affectation de fonds publics spécifiques, lorsqu'une telle réduction ou réorientation se traduit par le non-exercice de ces droits et qu'elle ne s'accompagne pas de mesures propres à assurer des moyens d'existence minimaux à chacun* ». <sup>51</sup>

Le Comité a clarifié l'interdiction d'adopter des mesures "délibérément rétrogrades" dans une déclaration adoptée en 2007, alors que les gouvernements négociaient le contenu d'un protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, visant à attribuer

---

<sup>48</sup> Observations finales sur le quatrième rapport périodique de l'Argentine (E/C.12/ARG/CO/4, 1er novembre 2018), para. 6, d).

<sup>49</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 19 (2007) : Le droit à la sécurité sociale (art. 9) (E/C.12/GC/19), para. 41. Voir également la lettre du 16 mai 2012 adressée par le Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (soulignant que, pour se conformer au Pacte, les mesures d'austérité ou les programmes d'ajustement tels qu'adoptés après 2009 par plusieurs États pour faire face à la crise financière et économique doivent être « nécessaires et proportionnés dans le sens où l'adoption de toute autre politique, ou le manque d'action, serait plus préjudiciable aux droits économiques, sociaux et culturels »).

<sup>50</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 19 (2007) : Le droit à la sécurité sociale (art. 9) (E/C.12/GC/19), para. 42.

<sup>51</sup> Directives de Maastricht, para. 14, g).



au Comité la compétence de recevoir des communications individuelles émanant de victimes d'atteintes à leurs droits.

### **L'obligation de "non-rétrogression"**

9. Le Comité note qu'en cas de non-adoption de mesures ou d'adoption de mesures qui constituent une régression, la charge de la preuve incombe à l'État partie, qui doit démontrer que sa façon d'agir est mûrement réfléchi et peut être justifiée au regard de l'ensemble des droits consacrés par le Pacte et par le fait que les ressources disponibles ont été pleinement utilisées.
10. Au cas où un État invoquerait une « pénurie de ressources » pour expliquer toutes mesures régressives prises, le Comité examinerait l'information fournie dans le contexte du pays concerné, à la lumière de critères objectifs tels que :
  - a) Le niveau de développement du pays ;
  - b) La gravité du manquement présumé, en particulier la question de savoir si la situation a trait à l'exercice du minimum indispensable des droits reconnus dans le Pacte ;
  - c) La situation économique actuelle du pays, en particulier la question de savoir s'il est en proie à une récession économique ;
  - d) L'existence d'autres facteurs majeurs expliquant le manque de ressources de l'État partie, par exemple une catastrophe naturelle récente ;
  - e) La question de savoir si l'État partie s'est efforcé de trouver des solutions de substitution peu onéreuses ;
  - f) La question de savoir si l'État partie a demandé la coopération et l'assistance de la communauté internationale ou refusé, sans raison suffisante, les ressources offertes par celle-ci afin de mettre en œuvre les dispositions du Pacte.

#### **Sources :**

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Appréciation de l'obligation d'agir "au maximum de ses ressources disponibles" dans le contexte d'un Protocole facultatif au Pacte (E/C.12/2007/1, 21 septembre 2007), paras. 9-10.

La règle dite de "non-rétrogression" interdit donc en principe aux États d'adopter des mesures qui opèrent à rebours de la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels, à moins qu'ils puissent justifier un tel recul au regard de la totalité des droits du Pacte qui les garantit. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a régulièrement pris appui sur cette règle. Dans ses observations finales de 2018 portant sur l'Argentine par exemple, le Comité se dit « *préoccupé par la réduction des niveaux de protection des droits consacrés par le Pacte, en particulier s'agissant des personnes et des groupes défavorisés, du fait de l'inflation et des mesures d'austérité* » et il « *s'inquiète en outre de ce que, dans le cadre de l'accord conclu avec le Fonds monétaire international, le Gouvernement prévoit un objectif de déficit zéro pour 2019, ce qui ne fera qu'aggraver la réduction des*

dépenses sociales »<sup>52</sup>. Il recommande notamment que l'adoption de mesures destinées à faire face à la crise financière soit précédée d'études d'impact sur les droits économiques, sociaux et culturels « de manière à éviter... des conséquences disproportionnées pour les groupes défavorisés ; que la planification et l'exécution budgétaires soient renforcées de manière à éviter une sous-utilisation des ressources »; et que les budgets consacrés aux investissements sociaux en faveur des groupes les plus défavorisés soient protégés<sup>53</sup>. Ces mêmes formulations se retrouvent dans les recommandations adressées à beaucoup d'autres Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>54</sup>.

### **L'exigence de "non-rétrogression" dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et la "règle d'or" limitant les dépenses de l'Etat : le cas du Brésil**

Il découle notamment de la règle de « non-rétrogression » que l'inscription en tant que norme constitutionnelle d'une « règle d'or » limitant l'augmentation des budgets sociaux sera considérée avec suspicion, et constitue en principe une violation de l'obligation de réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. On peut l'illustrer en rappelant l'échange auquel a donné l'inscription, dans la Constitution fédérale du Brésil de 1988, d'une disposition imposant à l'Etat un gel de l'augmentation des dépenses publiques, en principe pour une période de vingt ans.

En décembre 2016, le Sénat fédéral du Brésil avait entamé l'examen d'une proposition d'amendement constitutionnel (PEC 55/2016), connue sous le nom de « nouveau régime fiscal », visant à geler les montants des dépenses de l'Etat fédéral (hors adaptation à l'indice des prix à la consommation) afin de lutter contre le risque d'une augmentation de la dette. Le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté et d'autres procédures spéciales ont alors fait parvenir une communication au gouvernement brésilien dans laquelle ils exprimaient leur inquiétude concernant l'impact d'une telle règle de discipline budgétaire pour les secteurs de la santé ou de l'éducation, ou pour le financement des régimes de sécurité sociale<sup>55</sup>. La règle de « non-rétrogression », selon ces experts indépendants, exigerait du Brésil que l'adoption dudit amendement constitutionnel soit au minimum précédée d'un débat associant les groupes les plus affectés par le gel des budgets sociaux ; que les impacts sur les jouissance des droits économiques, sociaux et culturels fassent l'objet d'une étude indépendante; que des mesures alternatives afin de réduire les déficits publics soient examinées; et enfin, que l'on identifie la discrimination directe ou indirecte qui pourrait résulter de

---

<sup>52</sup> Observations finales sur le quatrième rapport périodique de l'Argentine (E/C.12/ARG/CO/4, 1er novembre 2018), para. 5.

<sup>53</sup> Id., para. 6, a) à c).

<sup>54</sup> Observations finales concernant le rapport initial de Cabo Verde (E/C.12/CPV/CO/1, 27 novembre 2018), paras. 12-13.

<sup>55</sup> Communication n° AL BRA 7/2016, 8 décembre 2016

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22891>).

Le gouvernement brésilien a répondu à cette communication le 15 février 2017, en mettant en avant la nécessité de l'amendement constitutionnel afin de réduire le niveau de la dette publique et de lutter contre l'inflation <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=33389>).

Le 23 mars 2017, les experts indépendants ont donné suite à cette réponse du gouvernement

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23011>).

l'adoption dudit amendement constitutionnel. L'échange auquel cette communication a donné lieu a porté, en particulier, sur l'impact de l'amendement constitutionnel (adopté, dans l'intervalle, sous la forme de l'amendement constitutionnel n° 95, voté par le Congrès fédéral brésilien le 15 décembre 2016) sur les catégories les plus défavorisées de la population du Brésil.

Une communication envoyée au Brésil le 18 mai 2018 réitère ces préoccupations, à la lumière des impacts de l'amendement constitutionnel n°95 depuis son adoption en décembre 2016. Cette communication fait notamment référence à des études montrant les impacts disproportionnés résultant des décisions budgétaires prises suite à l'amendement constitutionnel n°95 sur les femmes et les groupes la plus défavorisés de la population, y compris les Afro-descendants et les personnes en pauvreté, tels que les résidents des favelas et les habitants des zones rurales: ces catégories de la population ont été les plus affectées, en effet, par les coupes budgétaires effectuées, par exemple, dans les programmes d'alimentation scolaire (Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE) ou dans le programme Bolsa Familia d'aide aux plus démunis<sup>56</sup>. Les préoccupations exprimées par les procédures spéciales n'ont cependant pas suffi à remettre en cause l'amendement constitutionnel n°95, qui demeure à ce jour en vigueur et doit en principe imposer des limites strictes à l'augmentation des dépenses de l'Etat fédéral jusqu'en 2036.

Au-delà cependant de cette obligation de non-rétrogression, les mécanismes de contrôle du respect de l'obligation de réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels n'ont pas encore défini des critères précis, ni proposé une méthodologie, permettant d'évaluer si le niveau d'investissement social consenti par un Etat est conforme aux exigences qui découlent de ses engagements internationaux. C'est en ce sens que le potentiel de cette obligation, pourtant centrale dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, demeure non pleinement réalisé.

---

### 2.3. L'interdiction de la discrimination

---

Les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels se sont engagés à « *garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ». <sup>57</sup> La règle de non-discrimination est inscrite, en outre, dans tous les traités internationaux relatifs aux droits humains, et certains traités sont spécifiquement consacrés à protéger certaines catégories de la population contre la discrimination: c'est le cas de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de

---

<sup>56</sup> Communication n° OL BRA 4/2018, 18 mars 2018  
<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL-BRA-4-2018.pdf>.

<sup>57</sup> Voir art. 2(2) et 3 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (exigeant que les droits du Pacte soient garantis sans discrimination et, en particulier, que les hommes et les femmes soient traités sur un pied d'égalité concernant la jouissance de ces droits), et l'Observation générale N° 20 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, para. 2) (E/C.12/GC/20) (2009).

discrimination à l'égard des femmes de 1979, ou de la Convention sur les droits des personnes handicapées de 2006.

Les paragraphes qui suivent approfondissent le contenu de l'exigence de non-discrimination. Ils rappellent la distinction entre les inégalités dites horizontales et les inégalités qualifiées de verticales (2.3.1). Ils décrivent ensuite l'émergence de l'interdiction de discriminer sur la base de la précarité socio-économique (2.3.2). En interdisant cette forme particulière de discrimination, il s'agit non seulement de protéger les individus contre la réalité de la "pauvrophobie", c'est-à-dire des stéréotypes et préjugés dont sont victimes les personnes en pauvreté, mais encore de s'assurer que les mesures, même d'apparence neutre, si elles ont un impact disproportionné sur les personnes aux revenus les plus faibles, soient réexaminées et, si nécessaire, réformées. Des conséquences importantes en découlent, compte tenu du caractère systémique des discriminations que subissent les personnes en pauvreté.

### **2.3.1. Inégalités horizontales et verticales**

A travers l'interdiction de la discrimination, sont visées principalement les inégalités dites *horizontales*, qui peuvent exister entre certaines catégories de la population définies par des caractéristiques telles que la race ou l'origine ethnique, la religion, la langue, le sexe, le handicap, ou l'orientation sexuelle. Il est interdit d'opérer des différences de traitement entre ces catégories, à moins que ces différences de traitement soient objectivement justifiées et proportionnées : c'est ce que recouvre l'interdiction de la discrimination directe. Il est par ailleurs requis de prendre en compte les différences réelles qui existent entre ces catégories de personnes, là où l'application de règles uniformes aboutirait à désavantager, de manière disproportionnée, certaines d'entre elles : c'est à quoi fait référence l'interdiction de la discrimination indirecte. Les normes générales qui figurent à cet égard dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont complétées par des traités spécialisés, ayant vocation à protéger des groupes particuliers contre la discrimination: c'est le cas de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ou de la Convention sur les droits des personnes handicapées.

En revanche, l'interdiction de la discrimination n'a pas généralement permis de condamner les inégalités dites *verticales*, qui découlent des différences de revenus ou de richesse, ou dans l'accès à certains biens et services, entre individus ou ménages, à l'échelle d'une société donnée, lorsque ces individus ou ménages n'appartiennent pas à une catégorie identifiée par une caractéristique commune. Il en résulte que les écarts de richesse, y compris les plus extrêmes, bien qu'elles suscitent l'inquiétude des économistes et des spécialistes de santé publique (Piketty 2013) (Stiglitz 2012, déjà cité)(Atkinson 2015, déjà cité) (Wilkinson & Pickett 2009) et soient de plus en plus perçues, y compris au sein du Fonds monétaire international, comme un obstacle au développement (Clements, Benedict, Ruud A. de Mooij 2015), n'ont que rarement pu être condamnées directement dans le cadre du système onusien de protection des droits humains. Il est à cet égard révélateur que, dans les Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable qu'elle a proposées en 2019, la

Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement adéquat ait choisi d'inclure une Ligne directrice (n° 8) "Lutter contre la discrimination et garantir l'égalité", qui identifie un ensemble de catégories de personnes particulièrement menacées de sans-abrisme, sans inclure pourtant au sein de ces catégories celle des personnes à faibles revenus :

*« Les réfugiés, les demandeurs d'asile, les migrants, en particulier les sans-papiers, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les apatrides, les personnes handicapées, les enfants et les jeunes, les membres des peuples autochtones, les femmes, les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et inter sexes, les personnes âgées et les membres de minorités raciales, ethniques et religieuses sont surreprésentés parmi les sans-abri et les personnes vivant dans des structures d'accueil informelles ou des logements inadéquats, et sont souvent relégués dans les zones les plus marginales et les plus dangereuses »<sup>58</sup>.*

L'omission des personnes à faibles revenus parmi les groupes particulièrement affectés par le sans-abrisme témoigne sans doute du fait que nous nous sommes habitués à considérer que l'accès à un logement adéquat peut dépendre du pouvoir d'achat des personnes concernées, alors pourtant que cela revient à subordonner la jouissance d'un droit fondamental à une condition de ressources<sup>59</sup>. Mais cette omission révèle aussi la difficulté "d'inclure les inégalités verticales dans le cadre du droit international des droits humains, dès lors qu'une large gamme des biens et services indispensables à une vie digne sont, de fait, traités comme des marchandises, dont l'accès est *de facto* réservé à celles et ceux dont les moyens sont suffisants.

Il existe pourtant deux liens entre l'interdiction des discriminations permettant de lutter contre les inégalités horizontales, d'une part, et la lutte contre les inégalités verticales, d'autre part. D'abord, une partie substantielle des inégalités de revenus ou de richesse au sein d'une société paraissent attribuables à des discriminations horizontales, c'est-à-dire aux désavantages que subissent certains groupes de la population partageant une caractéristique commune, telle que la race ou l'origine ethnique, le sexe ou le handicap<sup>60</sup>: en ce sens, la lutte contre les discriminations horizontales constitue un puissant outil pour la réduction de la pauvreté et des inégalités verticales.

---

<sup>58</sup> Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Leilani Farha (doc. ONU A/HRC/43/43, 26 décembre 2019).

<sup>59</sup> Les mesures concrètes d'application de la Ligne directrice n°8 vont d'ailleurs au-delà des seuls groupes identifiés dans le paragraphe 44 du rapport, puisque ces mesures concrètes font référence aux "groupes défavorisés" en général, recommandant notamment que les États interdisent "toutes les formes de discrimination dans le domaine du logement de la part d'acteurs publics ou privés et garantir une égalité non seulement formelle mais aussi concrète, ce qui nécessite de prendre des mesures positives pour aider les groupes défavorisés en matière de logement et assurer l'exercice dans des conditions d'égalité du droit au logement" ( para. 48, a)).

<sup>60</sup> *Rapport sur le Développement dans le monde 2006: équité et développement* (Washington, D.C.: Banque mondiale, 2005), p. 43 ("[H]igher overall inequality is associated with a larger between-group share of overall inequality, which is attributable to the rural-urban breakdown, to differences across social groups, to differences in education, and (weakly) to differences in broad occupation class of the household head. ... [B]etween-group differences account for, and possibly explain, a non-negligible portion of overall inequality".)

Ensuite, l'on voit émerger progressivement une interdiction de discriminer sur la base de la situation de pauvreté ou de la précarité socio-économique. Dans son article 2, par. 2, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels inclut « *l'origine sociale* » et la « *fortune* » parmi les motifs de discrimination prohibés. Selon le Comité, le critère de l'origine sociale « *renvoie à la position sociale héréditaire d'une personne* » (l'appartenance à une "caste" défavorisée constituant le paradigme d'une telle position), tandis que « *la situation de fortune, en tant que motif interdit de discrimination, est une notion vaste qui comprend les biens immobiliers (par exemple la propriété ou l'occupation de terres) et les biens personnels (par exemple la propriété intellectuelle, les biens mobiliers et les revenus) ou leur absence* »<sup>61</sup>.

La notion de fortune inclut donc la référence à la situation de pauvreté, ou de l'absence de propriété : c'est d'ailleurs ce que confirment les versions anglaise et espagnole du Pacte, qui traduisent fortune, respectivement, par "*property*" et par "*posición económica*". L'interdiction de la discrimination doit donc s'étendre à la discrimination fondée sur le statut socio-économique ou, plus précisément, sur la précarité socio-économique. Il est plus approprié d'évoquer la discrimination fondée sur la situation de pauvreté, sur la précarité sociale ou sur le désavantage socio-économique, plutôt que d'évoquer la discrimination fondée sur la fortune, sur les revenus, ou sur la situation socio-économique: ces dernières expressions, en effet, opèrent de manière symétrique, c'est-à-dire qu'elles permettraient en principe aussi de dénoncer comme discriminatoires les différences de traitement que subissent des personnes à hauts revenus ou ayant une fortune importante, par exemple en présence d'une augmentation de la progressivité de l'impôt ou de programmes ambitieux de redistribution des ressources. Les paragraphes qui suivent explorent les conséquences.

### **2.3.2. L'interdiction de la discrimination sur base de la précarité socioéconomique**

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a réaffirmé que des individus « *ne doivent pas être traités arbitrairement en raison de leur appartenance à une certaine catégorie économique ou sociale ou à une certaine couche sociale. La situation sociale et économique d'une personne pauvre ou sans domicile fixe, peut faire qu'elle est constamment en butte à une discrimination, à une stigmatisation et à des stéréotypes négatifs, ce qui peut avoir pour conséquence qu'on lui refuse la même qualité d'éducation et de soins de santé que les autres ou le même accès à ces services, ou qu'on lui refuse l'accès aux lieux publics ou le même accès que les autres* »<sup>62</sup>. Il insiste également pour que ces motifs figurent dans le cadre de lutte contre la discrimination adopté par les États parties au Pacte<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Observation générale n° 20: La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) ([E/C.12/GC/20](#), 2 juillet 2009), par. 24-25.

<sup>62</sup> Observation générale n° 20: La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) ([E/C.12/GC/20](#), 2 juillet 2009), par. 35.

<sup>63</sup> Voir, par exemple, Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada ([E/C.12/CAN/CO/6](#), 23 mars 2016), par. 17 (mentionnant la « situation sociale » comme motif de discrimination interdit).

Le principe de l'interdiction de la discrimination fondée sur l'origine sociale, la fortune, ou la situation sociale et économique, pour reprendre la terminologie du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, n'est pas neuf. Mais cette interdiction a gagné en visibilité seulement au cours de la période récente, comme en atteste d'ailleurs l'apparition en 2016, dans le droit français, d'une interdiction de discrimination sur base de la « *précarité sociale* »<sup>64</sup>. Deux constats expliquent la montée en puissance de cette interdiction.

Premièrement, les personnes en pauvreté sont victimes de discrimination au quotidien. Tel était d'ailleurs l'un des enseignements majeurs de la recherche, conduite par ATD Quart Monde et l'Université d'Oxford suivant la méthodologie du croisement des savoirs, en 2017-2019. Cette méthodologie consiste à associer le savoir des experts académiques, celui des personnes travaillant avec les familles en pauvreté (travailleurs sociaux et organisations non gouvernementales), et celui des personnes en pauvreté elles-mêmes, afin d'aboutir, par une forme d'hybridation de ces savoirs, à un diagnostic commun): parmi les « *dimensions cachées de la pauvreté* » que la recherche a mises au jour – c'est-à-dire les composantes de l'expérience vécue de la pauvreté – figurent la violence sociale et institutionnelle, à côté de dimensions plus classiques de la pauvreté telles que l'absence de revenus et la privation matérielle et sociale (Bray, de Laat, Godinot, Ugarte & Walker 2019 2020).

Deuxièmement, bien qu'elle puisse être une situation transitoire, la pauvreté peut aussi constituer un *statut*. C'est ce qui distingue la pauvreté temporaire ("*transient poverty*") de la pauvreté chronique ("*chronic poverty*"): lorsqu'elle prend cette dernière forme, la pauvreté assigne en effet l'individu à une certaine position au sein de la communauté, en créant des obstacles considérables à la sortie de la pauvreté pour les enfants issus de familles en situation de précarité (De Schutter 2021). Des études longitudinales conduites par Anirudh Krishna et ses collègues entre 1979 et 1994 sur 36 communautés rurales en Ouganda et 40 communautés rurales au Pérou (Krisna & al b) et c)) confirment d'ailleurs que plus la pauvreté se prolonge, et plus il sera difficile pour l'individu de sortir de sa condition (ODI 2014). La pauvreté est en ce sens comparable à l'appartenance ethnique ou au sexe: elle est une caractéristique que subit l'individu, qui l'expose à différentes formes de discrimination ou d'exclusion, et dont il ne peut disposer librement.

L'interdiction de la discrimination fondée sur l'état de précarité socio-économique appelle trois commentaires. Cette interdiction, d'abord, ne vient pas faire concurrence aux interdictions plus classiques, prohibant les discriminations sur la base de l'origine ethnique ou nationale, du sexe ou du handicap, et permettant par conséquent de lutter contre les inégalités "horizontales". Elle vient plutôt les compléter et se superposer à elles, afin d'assurer que les distinctions de "classe" ne seront pas oubliées dans la lutte contre les discriminations en général (a). Ensuite, l'interdiction de la discrimination fondée sur la précarité socio-économique inclut aussi bien l'interdiction de discrimination directe que l'interdiction de la discrimination indirecte. Alors que la discrimination

---

<sup>64</sup> Loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale (érigeant en infraction pénale la discrimination fondée sur "la particulière vulnérabilité résultant de [la] situation économique [de la victime], apparente ou connue de son auteur", tout en prévoyant que « les mesures prises en faveur des personnes vulnérables en raison de leur situation économique et visant à favoriser l'égalité de traitement ne constituent pas une discrimination »).

directe peut résulter de la différence de traitement qui se fonde sur la pauvreté elle-même, la discrimination indirecte peut avoir sa source, elle, dans des mesures qui, bien que d'apparence "neutres", aboutissent de facto à imposer des désavantages aux personnes en pauvreté. Il en découle de l'interdiction de la discrimination indirecte la nécessité de mettre sur pied des mécanismes de surveillance des impacts des mesures (législatives, budgétaires, politiques, mais aussi adoptées par les acteurs privés) (b). Enfin, la discrimination dont sont victimes les personnes en pauvreté sont "systémiques", couvrant un ensemble de sphères de la vie économique et sociale : plusieurs conséquences en découlent, notamment la nécessité de mettre sur pied des programmes d'action positive permettant de surmonter le handicap que cela représente (c).

a) Discriminations croisées ou multiples: la perspective de l'intersectionnalité

La reconnaissance progressive de l'interdiction de discriminer sur la base du statut socio-économique permettra d'abord à l'avenir de mieux cerner la réalité des discriminations croisées ou multiples. Ces discriminations croisées ou multiples correspondent à la réalité vécue par les personnes en pauvreté qui se trouvent *par ailleurs* être victimes de discrimination sur la base d'autres motifs tels que l'origine ethnique ou nationale, le sexe/le genre ou le handicap. C'est ce que constatait la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable dans un rapport soumis en 2014, où elle présentait les grandes lignes de son programme de travail:

*« [Il] est reconnu à présent que les effets uniques de la « discrimination multiple » (telle que celle dont sont victimes les femmes appartenant à des minorités raciales ou ethniques) doivent donner lieu à un examen et des voies de recours particuliers. Le motif de « situation sociale et économique », y compris l'absence d'abri et la pauvreté, est à présent considéré comme un motif de discrimination distinct. Il est reconnu que les personnes victimes au plan de l'accès au logement d'une discrimination fondée sur l'origine ethnique, le sexe ou le handicap, par exemple, sont souvent l'objet d'autres formes de stigmatisation, de discrimination et de criminalisation du fait de leur situation au plan socioéconomique ou en matière de logement, par exemple s'ils vivent dans la rue, dans des implantations sauvages ou des logements en deçà de la moyenne » (Farha 2014).*

Ainsi, loin de réduire l'effectivité de l'interdiction des discriminations horizontales fondées sur des motifs relativement classiques d'appartenance de l'individu à une catégorie déterminée tels que l'origine ethnique ou nationale, le sexe ou le handicap, la reconnaissance de l'interdiction de discrimination sur la base du statut socio-économique renforce les formes plus classiques de l'interdiction de discriminer. La seule interdiction des discriminations horizontales "classiques" apparaît en effet de plus en plus insuffisante, car dans la réalité de la vie sociale les membres des catégories historiquement défavorisées (les femmes, les membres de minorités ethniques ou nationales, ou les personnes ayant un handicap) sont typiquement discriminés dans l'accès à des biens ou services correspondant à la jouissance des droits fondamentaux non pas seulement parce qu'ils appartiennent à l'une de ces catégories, *mais aussi* en raison de ce qu'ils sont pauvres : c'est la *combinaison* de ces deux caractéristiques qui, le plus souvent, expose à la discrimination.



Telle était l'intuition initiale de Kimberlé Crenshaw, lorsqu'elle a introduit la notion d'intersectionnalité dans le droit de l'égalité de traitement (Crenshaw 1989). Mais les allusions à l'intersectionnalité dans le droit international des droits humains anticipent sur cette théorisation (Goldblatt). La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, par exemple, fait état dans son préambule de ce que les Etats parties sont « [p]réoccupés par le fait que, dans les situations de pauvreté, les femmes ont un minimum d'accès à l'alimentation, aux services médicaux, à l'éducation, à la formation, ainsi qu'aux possibilités d'emploi et à la satisfaction d'autres besoins »; et elle inclut des dispositions qui prennent appui, implicitement au moins, sur la notion d'intersectionnalité, par exemple aux « *problèmes particuliers qui se posent aux femmes rurales* » qu'évoque son article 14. Lorsqu'il a adopté son observation générale sur l'interdiction de la discrimination dans le cadre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également fait valoir que la notion de « *discrimination concrète* » devait compléter la seule « *discrimination formelle* » ayant sa source dans des différences de traitement inscrites dans des textes réglementaires ou des stratégies politiques, notamment parce que l'attention aux situations de discrimination concrète (ou *de facto*) permettait d'appréhender les discriminations multiples ou croisées:

*« Pour mettre fin à la discrimination dans la pratique, il faut porter une attention suffisante aux groupes de population qui sont en butte à des préjugés hérités de l'histoire ou tenaces, plutôt que de simplement se référer au traitement formel des individus dont la situation est comparable. Les États parties doivent donc adopter immédiatement les mesures nécessaires afin de prévenir, de réduire et d'éliminer les situations et les comportements qui génèrent ou perpétuent une discrimination concrète ou de facto. Par exemple, en garantissant que tous les individus ont accès sur un pied d'égalité à un logement suffisant, à l'eau et à l'assainissement, on contribue à mettre fin à la discrimination qui s'exerce à l'égard des femmes et des fillettes et des personnes vivant dans des établissements informels ou dans des zones rurales ».*<sup>65</sup>

Le Comité n'exclut d'ailleurs pas que, dès lors que la liste des motifs prohibés de discrimination figurant à l'article 2.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, n'est pas fermée (« ... ou toute autre situation »), l'interdiction de discrimination figurant dans cette clause pouvait s'étendre aux cas où la discrimination se fonde sur « *le recoupement de deux motifs de discrimination interdits, lorsque, par exemple, l'accès à un service social est refusé à raison du sexe et du handicap* »<sup>66</sup>. Ceci rejoint son constat selon lequel l'exigence de non-discrimination doit pouvoir appréhender les situations de discriminations multiples: « *Certaines personnes ou groupes de personnes sont l'objet d'une discrimination fondée sur plusieurs motifs interdits, par exemple les femmes appartenant à une minorité ethnique ou religieuse. Cette discrimination cumulative a des conséquences bien spécifiques pour les personnes concernées et mérite une attention et des*

---

<sup>65</sup> Observation générale n° 20 : La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) (E/C.12/GC/20, 2 juillet 2009), par. 8, b).

<sup>66</sup> Idem par. 27.

solutions particulières »<sup>67</sup>. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, de même, note que l'action positive, destinée à « *instaurer entre hommes et femmes l'égalité de fait* », pouvait cibler des femmes victimes en outre d'autres formes de discrimination, par exemple celles liées à l'appartenance de "classe" ou de "caste". En effet :

*« Certaines femmes, outre la discrimination à laquelle elles sont soumises en tant que telles, peuvent être confrontées à divers types de discrimination fondée sur d'autres caractéristiques telles que la race, l'ethnie, la religion, le handicap, l'âge, la classe, la caste ou d'autres considérations. Cette discrimination frappe surtout certains groupes de femmes, ou, parfois, des hommes aussi, mais de manière ou à des degrés différents. Les États parties doivent envisager de prendre des mesures temporaires spéciales pour éliminer ce type de discrimination et la combinaison d'effets préjudiciables qu'elle engendre »* <sup>68</sup>.

### **La discrimination intersectionnelle : l'exemple du *National Rural Employment Guarantee Act (NREGA)* en Inde**

Un exemple simple permet d'illustrer l'intérêt d'une approche de la lutte contre les discriminations qui reconnaît de telles formes d'intersectionnalité. Le Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) est entré en vigueur en Inde en 2006. C'est le plus grand programme de travaux publics au monde. Il garantit aux membres adultes de ménages ruraux de pouvoir être employés sur des travaux d'intérêt public pendant 100 jours sur l'année, avec une rémunération correspondant au salaire minimum légal: les personnes qui n'ont pas obtenu un emploi dans les quinze jours qui suivent l'introduction de leur demande reçoivent, en compensation, l'équivalent d'une allocation de chômage. Selon les plus récentes données disponibles, qui portent sur l'année fiscale 2015-2016, 53,5 millions de personnes avaient demandé à pouvoir bénéficier du programme, et un travail avait pu être proposé à 48,2 millions d'entre elles<sup>69</sup>.

Le NREGA a fait l'objet de plusieurs critiques depuis son lancement: des études ont montré, notamment, que les salaires n'étaient parfois payés qu'avec retard; que les travaux confiés aux participants n'étaient pas toujours de nature à contribuer à la réduction de la pauvreté rurale; que de nombreux candidats à un emploi ne s'étaient pas vu proposer un emploi; ou encore, qu'afin de prendre part au programme, les participants avaient parfois dû sacrifier d'autres opportunités qui auraient permis d'obtenir un revenu (Murgai, Ravallion et Van de Walle). Mais c'est ici un autre aspect du programme qui nous intéresse. Plusieurs dispositions de la loi de 2005 créant le NREGA et des directives qui le mettent en œuvre prévoient que les femmes bénéficieront d'un accès prioritaire au programme (un tiers des emplois leur sont en principe réservés), et qu'il en ira de même des

---

<sup>67</sup> Idem par. 17.

<sup>68</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation n° 25 : Premier paragraphe de l'article 4 (mesures temporaires spéciales) (2004), paras. 8 et 12.

<sup>69</sup> Performance, Initiatives and Strategies (FY 15-17 and FY 16-17) (Mahatma Gandhi NREGA Division, Ministry of Rural Development, Government of India), disponible sur : [https://nrega.nic.in/Circular\\_Archive/archive/MGNREGA\\_PerformanceReport27June2016.pdf](https://nrega.nic.in/Circular_Archive/archive/MGNREGA_PerformanceReport27June2016.pdf)

membres des "Scheduled Castes" (les Dalits) et des "Scheduled Tribes" (les communautés autochtones). Ces dispositions expliquent que les statistiques concernant les bénéficiaires du programme indiquent que la représentation des femmes est de 55%, alors que la représentation des membres de "Scheduled Castes" (SCs) est de 22% et celle des membres de "Scheduled Tribes" (STs) est de 18%. On ne sait rien, en revanche, de la représentation des femmes au sein même des catégories des "Scheduled Castes" ou des "Scheduled Tribes": il ne peut donc être exclu que la bonne représentation des femmes au sein du programme *en général* concerne surtout les femmes qui n'appartiennent pas à ces catégories, qui sont parmi les plus défavorisées au sein de la société rurale indienne. **Une reconnaissance de la réalité de la discrimination intersectionnelle aurait dû inciter à recueillir des données portant sur la représentation des femmes des SCs et des STs, afin, le cas échéant, de pouvoir réorienter le programme de manière à s'assurer qu'elles puissent en bénéficier.**

b) Discriminations directe et indirecte

L'interdiction de discriminer sur la base de la situation de pauvreté peut être invoquée dans deux ensembles de situations. Elle constitue d'abord un instrument de lutte contre différentes manifestations de la "pauvrophobie", ayant leur source dans les stéréotypes qui sont perpétués à l'égard des pauvres. La notion de "pauvrophobie" ("povertyism") a été introduite par Sheilagh Turkington, dans une étude où elle préconise l'introduction de l'interdiction de discrimination sur base de la pauvreté dans la législation de la province canadienne d'Ontario (Turkington 1993)<sup>70</sup> et qui débouchent sur une discrimination *directe*, fondée sur la situation de pauvreté. Pareille discrimination peut prendre différentes formes, y compris non-intentionnelles, comme lorsqu'un employeur refuse de prendre à son service une personne dont le port vestimentaire ou les manières de parler trahissent la modestie des origines lors de l'entretien d'embauche, ou lorsqu'un propriétaire refuse de louer son bien à un candidat locataire dont les revenus se situent en-dessous d'un certain seuil, par crainte que les loyers ne seront pas payés. L'interdiction de discriminer s'étend cependant aussi aux différentes formes de discrimination *indirecte*, qui résultent de décisions prises pour des motifs apparemment neutres mais qui affectent de manière disproportionnée les personnes en situation de pauvreté<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> D'autres auteurs ont proposé le terme d'"aporophobie" (un dérivé du grec ἀπορος (á-poros), "sans ressources") pour décrire ce "racisme anti-pauvres", fondé sur les stéréotypes à l'égard des personnes à faibles revenus (Cortina 2017) (Comin, Borsi & Mendoza).

<sup>71</sup> En Irlande, le projet de loi 2021 relatif à l'égalité (dispositions diverses), actuellement en attente d'adoption, définit le désavantage socio-économique comme le fait d'appartenir à un « groupe socialement ou géographiquement identifiable qui souffre de difficultés socio-économiques dues à un ou plusieurs des éléments ci-après : a) pauvreté, b) source de revenus, c) analphabétisme, d) niveau d'instruction, e) adresse, type de logement ou absence de domicile fixe, f) situation professionnelle, g) accent social ou régional, ou toute autre élément similaire ».

Consultable à l'adresse <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/bill/2021/6/eng/initiated/b0621d.pdf>

En Afrique du Sud, la loi sur la promotion de l'égalité et la prévention de toute discrimination illégitime (qui vise à donner plein effet à l'article 9 de la Constitution) renferme un principe directeur selon lequel il faut particulièrement veiller à inclure, entre autres, la situation socio-économique dans la liste des motifs de discrimination interdits : cette expression est définie comme « la condition sociale ou économique, qu'elle soit effective ou perçue comme telle, d'une personne désavantagée par la pauvreté, un faible statut professionnel ou encore un manque ou un faible niveau de qualification scolaire ».

L'interdiction de discriminer sur la base du statut socio-économique concerne d'abord les collectivités publiques. Celles-ci ne devraient pas être autorisées à prendre des décisions politiques ou à décréter des réformes réglementaires sans examiner leurs incidences éventuelles sur les personnes en situation de pauvreté et sans s'assurer que cela n'aggrave pas les inégalités. En Ecosse par exemple, la règle du *Fairer Scotland Duty* impose depuis 2018 aux organismes publics l'obligation légale de « dûment veiller », au moment de prendre des décisions stratégiques, à trouver les moyens d'atténuer les inégalités de revenu qu'elles pourraient entraîner pour les personnes en proie à des difficultés socio-économiques ("*actively consider ("pay due regard" to) how they can reduce inequalities of outcome caused by socio-economic disadvantage when making strategic decisions*")<sup>72</sup>. En pratique, cela signifie que des décisions concernant, par exemple, la localisation d'un hôpital ou l'adoption de mesures de soutien à l'échelle d'un quartier devraient se prendre avec la participation des résidents concernés et dans le souci de créer une société plus inclusive, qui n'exclut pas sur la base du niveau de revenus. De même en Afrique du Sud, un tribunal de la province du Cap-Occidental chargé des questions d'égalité a considéré que la très nette différence entre les ressources allouées par les services de police sud-africains aux communautés pauvres, à prédominance noire, et celles attribuées aux communautés blanches, plus aisées, équivalait à une discrimination fondée sur la race et la pauvreté, cette dernière constituant un motif « *similaire* » à la race et « *non prévu par la loi* » sur lequel une plainte pour discrimination peut être fondée parce qu'elle « *affecte négativement l'égalité jouissance des droits et libertés d'une personne, d'une façon sérieuse, comparable à la discrimination en vertu des motifs prévus par la loi* »<sup>73</sup>.

L'interdiction de discriminer sur la base du statut socio-économique, y compris de manière indirecte, s'étend aux acteurs privés. Les employeurs, par exemple, ne devraient pas être autorisés à rejeter des candidates ou candidats à un emploi en raison de leur lieu de résidence (si celle-ci se situe dans des quartiers à faible indice socio-économique) ou de la réputation des établissements scolaires où les intéressés ont fait leurs études (s'il s'agit d'établissements fréquentés de manière disproportionnée par des élèves issus de milieux défavorisés). Les propriétaires ne devraient pas être autorisés à refuser de louer un appartement à un locataire qui dépend de l'aide sociale. Les écoles ne devraient pas pouvoir pénaliser les élèves qui n'ont pas les moyens d'acheter du matériel éducatif ou n'ont pas accès à l'Internet.

De manière plus générale, l'interdiction de la discrimination indirecte suppose que les acteurs privés, comme les acteurs publics, évaluent régulièrement l'impact sur les personnes en pauvreté des politiques ou pratiques qu'ils ont mises en œuvre, afin de s'assurer que ces politiques ou pratiques n'aient pas d'impact disproportionné sur cette catégorie de personnes, ou que, si un tel impact a lieu, les mesures en cause soient justifiées par la poursuite d'un objectif légitime et proportionnées à celui-ci. Les procédures ou pratiques en question peuvent être de nature formelle (par exemple, les critères

---

<sup>72</sup> Voir le règlement d'application (2018) de l'Equality Act 2010 (Authorities subject to the Socio-economic Inequality Duty) (Écosse).

Consultable à l'adresse <https://www.legislation.gov.uk/sdsi/2018/978011038086/body>

<sup>73</sup> Haute Cour du Cap-Occidental, *Social Justice Coalition and others v. Minister of Police and others*, affaire n° EC03/2016, jugement approuvé, 14 décembre 2018, par. 65.

de sélection définis dans le cadre d'une procédure de recrutement) ou informelle (par exemple, l'atmosphère créée au sein de l'école): si, parmi les candidats et candidates à un emploi qui échouent à être recrutés, ou parmi les enfants qui abandonnent l'école ou s'orientent vers des options "professionnelles" moins valorisées, figurent un nombre disproportionné de personnes issues de milieux défavorisés, il s'imposera de revoir les conditions du recrutement ou l'accueil dont bénéficient les enfants à l'école, afin d'écartier autant que possible toutes les composantes qui peuvent expliquer ces impacts. Cette exigence suppose naturellement de recueillir des données sur la situation socio-économique des personnes concernées, afin de permettre une révision permanente des procédures et des pratiques en faveur, de manière à progresser vers une véritable inclusivité.

c) Discrimination systémique et action positive

L'interdiction de la discrimination fondée sur les désavantages socio-économiques doit en outre tenir compte de ce qu'il s'agit d'une forme de discrimination *systémique*, c'est-à-dire qui touche toute une série de domaines, dont notamment la santé, l'éducation, le logement et l'emploi, qui constituent les principales sphères d'intégration sociale. Il en résulte que la lutte contre cette discrimination demeure inefficace si elle se limite à un seul domaine. Ainsi, le fait de veiller à ce que les employeurs n'exercent pas de discrimination fondée sur la pauvreté n'aura que peu d'impact si les personnes défavorisées continuent de se heurter à des obstacles qui les empêchent d'accéder à une éducation de qualité ou sont contraintes de rester dans des quartiers pauvres éloignés de leur lieu de travail (Krishna 2016)<sup>74</sup>. De même, apporter un soutien aux établissements scolaires comptant une forte proportion d'élèves en situation de marginalité risque de ne faire guère de différence si la ségrégation résidentielle qui aboutit à la concentration de ces élèves dans certaines écoles n'est pas remise en cause. Et il ne suffit pas non plus de lutter contre les discriminations dans l'emploi ou l'éducation si les inégalités en matière de santé persistent et tirent vers le bas la productivité des travailleurs et des travailleuses et les résultats scolaires des enfants. Ce qui est requis en d'autres mots, c'est une politique de lutte contre les discriminations fondées sur le statut socio-économique qui recouvre l'*ensemble* des sphères d'intégration de l'individu à la société (santé, logement, éducation et emploi): c'est là la seule manière de surmonter les limites d'une approche naïvement méritocratique qui ignore les facteurs tenant au parcours de vie de l'individu qui font obstacle à une véritable égalité des chances.

Il découle également de la nature systémique de la discrimination fondée sur la pauvreté que la simple *interdiction de discriminer* ne suffit pas : des programmes d'*action positive* devraient être envisagés pour faciliter l'accès des personnes défavorisées à l'enseignement supérieur et aux secteurs de l'emploi dans lesquels elles sont sous-représentées. L'action positive désigne, en droit international, « *un ensemble cohérent de mesures, de caractère temporaire, visant spécifiquement à améliorer la situation des membres d'un groupe cible dans la société à un ou plusieurs égards, afin d'assurer leur égalité effective avec les autres groupes* »<sup>75</sup>. Le Comité des droits économiques, sociaux

---

<sup>74</sup> La pauvreté chronique est fortement corrélée à la ségrégation géographique. Pour le Mexique (Monkkonen 2010) et pour l'Argentine (Groisman & Suarez 2009).

<sup>75</sup> C'est la définition proposée dans le Rapport final présenté par M. Marc Bossuyt, sous le titre « *La notion d'action positive et son application pratique* », pour la Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'Homme (doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2002/21, 17 juin 2002).

et culturels encourage l'adoption de mesures d'action positive lorsque cela paraît nécessaire à l'élimination de la discrimination qui a sa source non pas dans les textes réglementaires ou les cadres politiques, mais dans les pratiques sociales :

*« Afin d'éliminer la discrimination concrète, les États parties peuvent, et doivent dans certains cas, adopter des mesures spéciales pour atténuer ou supprimer les situations qui perpétuent la discrimination. Ces mesures sont légitimes dès lors qu'elles représentent un moyen raisonnable, objectif et proportionné de remédier à une discrimination de facto et sont supprimées lorsqu'une égalité concrète a été durablement établie »<sup>76</sup>.*

L'action positive est explicitement prescrite dans les instruments qui traitent de l'élimination de la discrimination raciale ou de la discrimination à l'égard des femmes, où elle est vue comme un outil nécessaire à la réalisation d'une égalité substantielle et non seulement formelle<sup>77</sup>. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a également mis en avant l'intérêt d'adopter des mesures d'action positive prenant en compte l'intersectionnalité entre la discrimination fondée sur le sexe et la discrimination fondée sur d'autres motifs, parmi lesquels figurent les appartenances de classe ou de caste. Il note ceci dans sa recommandation générale n° 28 (2010) :

*« Le fait que les phénomènes de discrimination se recoupent est fondamental pour l'analyse de la portée des obligations générales que fixe l'article 2. La discrimination fondée sur le sexe ou le genre est indissociablement liée à d'autres facteurs tels que la race, l'origine ethnique, la religion ou la croyance, la santé, l'état civil, l'âge, la classe, la caste et l'orientation et l'identité sexuelles. Elle peut frapper des femmes appartenant à ces groupes à des degrés différents ou autrement que les hommes. Les États parties doivent [prendre en compte dans leur législation (legally recognize)<sup>78</sup>] ces formes superposées de discrimination et l'effet cumulé de leurs conséquences négatives pour les intéressés, et ils doivent les interdire. Il leur faut également adopter et mettre en place des politiques et des programmes visant à éliminer ces formes de discrimination, et prendre*

---

<sup>76</sup> Observation générale n° 20 : La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) (E/C.12/GC/20, 2 juillet 2009), par. 9.

<sup>77</sup> Voir l'article 2, par. 2, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (« Les États parties prendront, si les circonstances l'exigent, dans les domaines social, économique, culturel et autres, des mesures spéciales et concrètes pour assurer comme il convient le développement ou la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Ces mesures ne pourront en aucun cas avoir pour effet le maintien de droits inégaux ou distincts pour les divers groupes raciaux, une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient »); et l'article 4, par. 1, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (« L'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints »).

<sup>78</sup> La traduction officielle française évoque une obligation de "prévoir légalement" ces formes de discrimination "intersectionnelle".

*s'il y a lieu des mesures temporaires spéciales conformément au paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention et à la Recommandation générale no 25 »<sup>79</sup>.*

La référence que fait le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes à l'adoption d'actions positives permettant de cibler spécifiquement les femmes qui sont désavantagées en raison également de leur statut socio-économique ou leur origine sociale (auxquelles renvoient les notions de "classe" et de "caste") ne doit pas surprendre. Il est vrai que, dans les Etats où il existe une forte corrélation entre l'appartenance ethnique ou religieuse, ou l'origine nationale, d'une part, et la situation de pauvreté, d'autre part, l'action positive bénéficiant aux personnes d'un groupe ethnique, religieux ou national défavorisé est parfois vue comme dispensant de l'adoption de mesures d'action positive fondées sur la situation socio-économique. Il serait cependant erroné de s'en tenir à cette approche, car les mesures d'action positive bénéficient en réalité généralement, au sein des groupes bénéficiaires visés, à ceux (et, plus rarement, à celles) qui sont les mieux placés pour en saisir les opportunités: c'est pourquoi, dans le recours même à l'action positive destinée à combattre les obstacles que rencontrent, notamment, les femmes ou les membres de certains groupes ethniques, il peut s'imposer de donner la priorité à celles et ceux qui sont en situation de précarité sociale<sup>80</sup>.

Sans doute, les mesures d'action positive sont-elles généralement prévues en faveur de groupes de personnes présentant une même caractéristique innée ou inaliénable, telle que le sexe ou l'origine ethnique. Cependant, l'action positive en faveur de personnes en situation de précarité socio-économique est non seulement concevable, mais même courante dans un ensemble de domaines, où est en jeu l'accès à des biens ou services permettant de mener une vie décente, qu'il s'agisse de mécanismes de protection sociale subordonnée à une enquête sur les ressources de manière à cibler les ménages défavorisés, de tarification sociale pour l'accès à l'eau ou à l'électricité, ou de l'attribution prioritaire de logements sociaux aux ménages défavorisés.

La question se pose à présent de savoir si l'action positive ne devrait pas être étendue à des domaines comme l'accès à l'éducation ou à l'emploi afin de créer une véritable égalité des chances. Il s'agirait par-là de traiter non seulement les *conséquences* de la pauvreté, en compensant le manque de ressources des ménages défavorisés par des mesures qui renforcent l'accessibilité économique de biens ou services essentiel, mais également ses *causes*, parmi lesquelles figurent un premier lieu un faible niveau d'éducation et un faible taux d'emploi. Un des intérêts que présente l'action positive est

---

<sup>79</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n° 28 concernant les obligations fondamentales des Etats parties découlant de l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (doc. ONU CEDAW/C/CG.28, 16 décembre 2010), para. 18.

<sup>80</sup> Voir M. Bossuyt, "La notion d'action positive et son application pratique" (doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2002/21, 17 juin 2002), para. 11 (« *les bénéficiaires des programmes d'action positive ont tendance à être les membres les plus riches et les moins démunis d'un groupe*»). M. Bossuyt en déduit qu'il serait "important de ne pas fonder l'action positive uniquement sur l'appartenance à un groupe mais de prendre en compte d'autres facteurs tels que des facteurs socioéconomiques pour s'assurer que quelqu'un répond aux conditions requises pour bénéficier des mesures d'action positive. Cela implique une conception plus individualisée de l'action positive, qui permette de donner des chances à un individu en fonction de ses besoins individuels et pas uniquement en raison de son appartenance à un groupe » (para. 15).

d'ailleurs qu'elle peut aider à briser le cercle vicieux qui relie discrimination envers les personnes en pauvreté, sous-investissement dans l'éducation et dans la formation, et renforcement des préjugés à l'égard des personnes en pauvreté à qui certaines parties de l'opinion ont tendance à reprocher de ne pas s'activer suffisamment en vue de sortir de leur condition<sup>81</sup>. Le cercle vicieux résulte de ce que des personnes issues de milieux défavorisés, dès lors qu'elles subissent des discriminations au quotidien – notamment au sein de l'enseignement et dans l'accès à l'emploi –, peuvent en tirer la conclusion que leurs efforts visant à l'intégration sont voués à l'échec, et dès lors choisir de ne pas investir dans l'enseignement ou dans l'amélioration de leurs compétences professionnelles, au risque de renforcer les stéréotypes qui assimilent la pauvreté à la paresse ou à l'absence de motivation.

Briser ce cercle, cela peut passer par des programmes d'action positive. Ces programmes peuvent en effet servir à combattre les stéréotypes de classe, et favoriser ainsi la lutte contre la pauvrophobie évoquée plus haut. Une étude réalisée sur 395 établissements scolaires élitistes de Delhi après que la Haute Cour de Delhi eut exigé d'eux, en 2007, de réserver 20 % de leurs places aux élèves issus de familles gagnant moins de 100.000 Rs (environ 2 000 dollars US) par an, a ainsi conclu que cette "intégration forcée" de groupes défavorisés avait amené les élèves issus de milieux plus aisés à adopter un comportement pro social plus marqué et à les rendre moins enclins à exercer une discrimination à l'encontre de leurs camarades moins fortunés : en d'autres mots, une meilleure intégration scolaire, en encourageant des écoles plus "inclusives", constitue une manière efficace de lutter contre les préjugés dont sont victimes les personnes issues de milieux défavorisés (Rao 2019). Ces conclusions rejoignent les travaux de psychologie qui montrent que le fait de côtoyer des minorités, en particulier dans des contextes informels, renforce la tolérance et l'empathie à leur égard (Lee, Farrell & Link 2004) (Wilson 1996). En outre, du côté cette fois des membres des groupes les plus défavorisés, l'accès de certains membres de ces groupes à des niveaux de qualification élevés ou à des emplois de qualité peut permettre une identification (par référence à un "role model"), et constituer par là une source de motivation importante. Il existe peu de littérature empirique sur l'importance de cet outil de lutte contre les discriminations sauf sur l'impact qu'a pu avoir, sur les aspirations des parents pour leurs filles, le fait de réserver certains sièges du conseil municipal aux femmes pendant une période déterminée (Beaman, Duflo, Pande & Topalova 2012).

---

<sup>81</sup> Sur les différentes perceptions de la pauvreté et la tendance de l'opinion à soutenir les programmes de lutte contre la pauvreté qui bénéficient aux plus "méritants", plutôt qu'à celles ou ceux à qui l'on reproche au contraire de "profiter du système", voir Martin Gilens, *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy* (Chicago: Univ. of Chicago Press, 1999) (dans le contexte des Etats-Unis d'Amérique) ; et Wim Van Oorschot et Loek Halman, "Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions Among Citizens of European Welfare States", *Journal of European Social Policy*, vol. 16 (2006), pp. 33-42 (dans le contexte européen).



---

## 2.4. Le droit de la participation

---

Les sections précédentes ont mis en lumière comment le droit international des droits humains avait évolué, au cours de la période récente, de manière à imposer l'adoption de mesures de lutte contre les inégalités, y compris les inégalités verticales ayant leur source dans les différences de revenus ou de richesse au sein de la population. C'est cependant aussi dans les modalités de la prise de décision que les exigences découlant du cadre des droits humains doivent être prises en compte.

La participation de tous les membres de la société aux affaires publiques est reconnue comme un instrument important pour la réalisation de l'Agenda 2030 du développement durable. L'Objectif de développement durable 16 comprend plusieurs cibles consistant à faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions (cible 16.7), ainsi qu'à garantir l'accès public à l'information et à protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux (cible 16.10). C'est d'ailleurs la mise en œuvre et le suivi du Programme 2030 dans son ensemble qui repose sur la participation constructive de tous les acteurs dans la société, et spécialement de ceux qui risquent le plus d'être victimes de discrimination ou d'être laissés de côté.

Le droit de prendre part aux affaires publiques n'est pas seulement une composante de l'Agenda 2030 du développement durable, et une condition de réussite de ce programme. Il est aussi un droit humain internationalement reconnu, qui doit pouvoir être garanti et protégé.

Ce droit est affirmé dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>82</sup>, et la participation – aussi bien dans un contexte électoral que dans un contexte non-électoral – constitue un principe important devant orienter un développement fondé sur les droits humains<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît le droit de participer aux affaires publiques, qui comprend les éléments suivants: a) le droit de prendre part à la direction des affaires publiques; b) le droit de voter et d'être élu ; et c) le droit d'accéder aux fonctions publiques.

<sup>83</sup> Voir notamment à cet égard, les Directives à l'intention des Etats sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques, dont le Conseil des Droits de l'Homme a pris note avec intérêt dans sa résolution 39/11 (octobre 2018).

### **Le consentement libre, préalable et éclairé des communautés autochtones et des paysans et autres personnes travaillant dans les zones rurales aux mesures qui les concernent**

Le droit de participation est particulièrement affirmé au bénéfice des communautés autochtones, aussi bien dans la Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux de 1989 de l'Organisation internationale du Travail que dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2007<sup>84</sup>. La Convention (n° 169) de l'OIT prévoit notamment une obligation de « *consulter les peuples [autochtones] intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement* » (art. 6, par. 1, a); et elle précise que les consultations en question « *doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées* » (art. 6, par. 2). La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui n'est pas en tant que telle obligatoire mais qui est considérée comme ayant acquis une valeur coutumière, prévoit quant à elle :

#### **Article 18**

Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.

#### **Article 19**

Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Dans les directives élaborées en 2018 par le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques<sup>85</sup>, ces dispositions sont résumées sous la forme suivante :

Les États devraient consulter les personnes autochtones et respecter, en lui donnant effet en pratique, leur droit au consentement préalable, libre et éclairé lorsqu'ils adoptent ou mettent en œuvre des mesures susceptibles de concerner ces personnes. Il conviendrait de chercher à obtenir ce consentement par l'intermédiaire des institutions représentatives des personnes autochtones, conformément aux lois et pratiques coutumières de ceux-ci, et en suivant les procédures déterminées par les autochtones eux-mêmes.

---

<sup>84</sup> Rés. 61/295 du 13 septembre 2007.

<sup>85</sup> A/HRC/39/28 (20 juillet 2018), para. 20, g). Sur ces directives, voir également les précisions ci-après.

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, adoptée le 17 décembre 2018 par l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>86</sup>, prévoit de manière similaire (à l'article 2, para. 3) :

[A]vant d'adopter et de mettre en œuvre des lois et politiques, des accords internationaux et d'autres processus décisionnels susceptibles d'avoir une incidence sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, les États engageront des consultations et une coopération de bonne foi avec eux, par le canal de leurs institutions représentatives, en dialoguant avec ceux qui sont susceptibles d'être touchés par les décisions avant que celles-ci ne soient prises, en s'assurant de leur soutien et en prenant en considération leurs contributions, en tenant compte des déséquilibres de pouvoir existant entre les différentes parties et en garantissant la participation active, libre, effective, significative et éclairée des particuliers et des groupes aux processus décisionnels connexes.

Dans le cadre du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le principe de participation découle du droit à l'autodétermination, défini comme le droit des peuples à disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles. L'auto-détermination des peuples implique que « *la population d'un État a droit à une part équitable des avantages financiers et sociaux que peuvent apporter les ressources naturelles. Cela exige de garantir la participation, l'accès à l'information et des niveaux élevés de transparence et de responsabilisation dans le processus décisionnel concernant l'utilisation des ressources naturelles* » (Carmona 2014). L'exigence de participation va cependant au-delà de l'exploitation des ressources naturelles, même dans le cadre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; et elle exige davantage que l'organisation régulière d'élections libres. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels rappelle l'importance de la participation dans une Déclaration adoptée en 2001 sur la pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels :

*« [L]e cadre normatif des droits de l'Homme internationalement reconnu inclut le droit des personnes touchées par des décisions clefs de participer aux processus décisionnels pertinents. Il est fait état du droit de participer dans de nombreux instruments internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Déclaration sur le droit au développement. Le Comité sait par expérience qu'une politique ou un programme qui est élaboré sans la participation active et éclairée des personnes concernées a fort peu de chances d'être efficace. Si des élections libres et équitables sont une composante essentielle du droit de participer, elles ne suffisent toutefois pas à garantir que les personnes qui vivent dans la pauvreté jouiront du droit d'être associées aux décisions clefs ayant une incidence sur leur vie »<sup>87</sup>*

---

<sup>86</sup> Rés. A/73/165.

<sup>87</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Déclaration sur la pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/2001/10, 4 mai 2001), para. 12.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a régulièrement souligné qu'il évaluerait les choix de développement que fait un Etat en fonction, notamment, du degré de participation qui a – ou non – accompagné ce choix. Il dit à cet égard, dans sa déclaration de 2007 sur la manière dont il compte apprécier l'obligation d'agir « *au maximum des ressources disponibles* » dans le contexte du Protocole facultatif au Pacte, que:

*« Lorsqu'il doit déterminer si un État partie a pris des mesures raisonnables, au maximum de ses ressources disponibles, en vue de mettre en œuvre progressivement les dispositions du Pacte, le Comité accorde une grande importance à l'existence d'un processus transparent et participatif de prise de décisions au niveau national »*<sup>88</sup>.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels recommande ainsi régulièrement que les choix budgétaires de l'Etat soient faits de manière transparente et participative, afin de garantir que ces choix seront guidés par le souci de réalisation progressive des droits du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>89</sup>. Lorsqu'il recommande l'adoption de stratégies nationales visant à la réalisation de droits tels que le droit à la santé, à l'eau, ou à l'éducation, il souligne l'importance de la participation populaire dans l'élaboration d'une telle stratégie. En matière de santé par exemple, que garantit l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels :

*« L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan d'action national en matière de santé doivent tout particulièrement respecter les principes de non-discrimination et de participation populaire (people's participation). Il faut notamment que le droit des individus et des groupes à participer à la prise de décisions susceptibles d'orienter leur développement fasse partie intégrante de toute politique, de tout programme ou de toute stratégie ayant pour objet de donner effet aux obligations incombant à l'État au titre de l'article 12. Promouvoir la santé passe nécessairement par l'association effective de la collectivité à la définition des priorités, à la prise de décisions, à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la stratégie visant à améliorer la situation en matière de santé. Il n'est possible de mettre en place de bons services de santé que si l'État s'assure à cette fin de la participation de la population »*<sup>90</sup>

Ainsi encore, lorsque des mesures rétrogrades sont adoptées dans le domaine de la sécurité sociale, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère pertinent de demander si de telles mesures ont été décidées avec les « *groupes concernés [qui] ont véritablement participé à l'examen*

---

<sup>88</sup> Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels *Appréciation de l'obligation d'agir « au maximum de ses ressources disponibles » dans le contexte d'un protocole facultatif au Pacte* (Doc. N.U. E/C.12/2007/1), par. 11.

<sup>89</sup> Observations finales concernant le rapport initial du Mali (E/C.12/MLI/CO/1, 6 novembre 2018), para. 13 ("Le Comité recommande ... à l'État partie de veiller à ce que tout projet de budget soit élaboré de manière transparente et sur une base participative, en vue d'assurer progressivement la réalisation des droits inscrits dans le Pacte").

<sup>90</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 14 (2000) : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (E/C.12/2000/4), para. 54.

des mesures et des autres solutions proposées »<sup>91</sup> ; et, lorsqu'un État n'est pas en mesure d'assurer un niveau minimum de protection contre tous les risques et aléas de la vie, il lui est recommandé « de sélectionner, après avoir procédé à des consultations élargies, un ensemble fondamental de risques et d'aléas sociaux ». <sup>92</sup>

Cette insistance sur le droit de participation se comprend aisément, compte tenu de l'importance de la participation dans la réduction de la pauvreté et des inégalités. Comme l'écrivait en 2013 la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté :

*« L'absence de pouvoir (lack of power) est une caractéristique universelle et fondamentale de la pauvreté. La pauvreté ne se limite pas à l'insuffisance des revenus; elle est caractérisée par un cercle vicieux où l'impuissance, la stigmatisation, la discrimination, l'exclusion et le dénuement matériel s'entretiennent mutuellement. Cette absence de pouvoir se manifeste de bien des manières mais est essentiellement l'incapacité d'un individu de prendre, en tant que participant, ou d'influencer des décisions qui affectent profondément sa propre vie, ces décisions étant prises par des acteurs puissants qui ne comprennent pas la situation des personnes vivant dans la pauvreté et qui ne tiennent pas nécessairement leurs intérêts à cœur » (Carmona 2013 (b)).*

La participation des groupes les plus défavorisés à la formulation des politiques qui les concernent, ainsi qu'à leur mise en œuvre et à leur évaluation, est essentielle si l'on veut que ces politiques tiennent mieux compte des difficultés que ces groupes rencontrent: à défaut, ces politiques continueront de perpétuer les inégalités et de donner la priorité aux intérêts des groupes plus puissants dans la société; et les services censés répondre aux besoins des groupes défavorisés, par exemple en matière de logement, de santé ou d'éducation, continueront d'être de faible qualité, sans que les responsables soient tenus de rendre des comptes et d'en assurer l'amélioration. Cependant, la participation des personnes en pauvreté rencontre plusieurs obstacles. Ces obstacles tiennent à la fois à l'absence de ressources (y compris de capital culturel ou social) permettant une participation effective, et à la situation de dépendance économique dans laquelle se trouvent généralement les personnes en pauvreté, qui peut les dissuader d'exercer leurs droits participatifs par crainte de perdre les maigres avantages dont elles bénéficient (si, par exemple, elles critiquent l'entreprise qui emploie un membre de la famille ou le gouvernement en place). En ce sens, la pauvreté est à la fois la cause et la conséquence de l'absence de pouvoir : les personnes en pauvreté ne parviennent pas à participer effectivement à la prise de décision, compte tenu des obstacles qu'elles rencontrent; et leur condition demeure inchangée, parce qu'elles sont écartées de la prise de décision.

Si l'on admet que la participation constitue à la fois un droit humain en soi et un moyen de garantir le respect des autres droits, ainsi qu'un instrument important de lutte contre la pauvreté et les inégalités, quelles conditions doivent être réalisées afin d'en garantir le caractère effectif ? L'exercice du droit à la participation ne pourra être envisagé que si l'ensemble des droits humains qui contribuent à

---

<sup>91</sup> Observation générale N° 19 (2007) : Le droit à la sécurité sociale (E/C.12/GC/19), para. 42.

<sup>92</sup> Id., para. 59.

favoriser l'expression de la population sont garantis : libertés d'expression et d'association, liberté de réunion pacifique (c'est-à-dire de manifester), droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations, notamment, doivent être garantis. Il est cependant possible d'être plus précis. Dans une observation générale concernant le droit de l'enfant d'être entendu, le Comité des droits de l'enfant considère que, pour que ce droit puisse être effectivement exercé, il faut garantir « l'accès à une information appropriée, à un soutien adéquat, si nécessaire, à des informations sur le poids donné à [l'opinion qu'exprime l'enfant], et à des procédures de plaintes, de recours ou de réparation »<sup>93</sup>. En d'autres mots, il faut que le droit de participation soit adossé à des mécanismes qui permettent d'en exiger le respect, et que son exercice s'accompagne de mesures permettant son exercice effectif, notamment en matière d'accès à l'information pertinente.

Ce dernier droit est notamment déduit de l'article 19, par. 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>94</sup>. Le Comité des droits de l'Homme en précise le contenu :

*« Pour donner effet au droit d'accès à l'information, les États parties devraient entreprendre activement de mettre dans le domaine public toute information détenue par le gouvernement qui est d'intérêt général. Les États parties devraient faire tout ce qui est possible pour garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique à cette information. Les États parties devraient aussi établir les procédures nécessaires permettant d'obtenir l'accès à cette information, par exemple en promulguant un texte de loi relatif à la liberté d'information. Les procédures devraient permettre le traitement diligent des demandes d'information, en fixant des règles claires qui soient compatibles avec le Pacte. Les frais à acquitter pour les demandes d'information ne devraient pas être de nature à constituer un obstacle déraisonnable à l'accès à l'information. Les autorités devraient motiver tout refus de donner accès à une information. Il faudrait mettre en place des dispositifs pour les recours en cas de refus de donner accès à une information et en cas de non-réponse à une demande »<sup>95</sup>*

A la demande du Conseil des Droits de l'Homme, le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme a élaboré en 2018 un projet de directives sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques<sup>96</sup>. Bien qu'il ne soit pas possible ici de passer en revue l'ensemble des éléments que contiennent ces directives, il est utile de souligner les liens étroits que ces directives rappellent entre le droit de participer aux affaires publiques et la lutte contre les discriminations. La persistance des

---

<sup>93</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°12: Le droit de l'enfant d'être entendu (doc. ONU CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009), para. 48.

<sup>94</sup> Celui-ci évoque, au sein de la liberté d'expression, "la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix".

<sup>95</sup> Comité des droits de l'Homme, Observation générale n°34: Article 19: Liberté d'opinion et liberté d'information (CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011), para. 19.

<sup>96</sup> A/HRC/39/28 (20 juillet 2018). Le 26 septembre 2018, le Conseil des Droits de l'Homme a adopté sans vote une résolution par laquelle il salue ce travail et "présente [les] directives, en tant qu'ensemble d'orientations à l'intention des États ainsi que, lorsqu'il y a lieu, d'autres parties prenantes, en ce qui concerne la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques" (A/HRC/39/L.14/Rev.1).

discriminations dont ils sont victimes peut faire obstacle à la participation effective de certains groupes de la population (« *Les incidences négatives de la discrimination, y compris ses formes multiples et croisées, sur l'exercice effectif du droit de participer aux affaires publiques devraient être reconnues,...* »)<sup>97</sup>. Dès lors,

*« Il conviendrait de recenser et d'adopter les mesures législatives et politiques, y compris des mesures temporaires spéciales, et les modalités institutionnelles nécessaires pour favoriser et garantir la participation, dans des conditions d'égalité, des personnes et des groupes qui sont marginalisés ou victimes de discrimination, à tous les niveaux des processus décisionnels et des institutions. Il conviendrait de réexaminer et d'évaluer ces mesures en continu de façon à garantir la participation dans des conditions d'égalité et la représentation adéquate de ces groupes en pratique »<sup>98</sup>*

La Rapporteuse spéciale sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté souligne également ce point, dans le rapport qu'elle a présenté sur l'exercice du droit à la participation des personnes en pauvreté :

*« Le respect des principes d'égalité et de non-discrimination exige que des mesures positives soient prises pour garantir la participation de toutes les personnes dans des conditions d'égalité, ce qui signifie que les obstacles qui empêchent les groupes vulnérables et défavorisés de participer doivent être repérés et activement éliminés pour parvenir à une égalité concrète. Une approche fondée sur les droits de l'Homme exige que l'on étudie les asymétries de pouvoir existant au sein des communautés et que l'on supprime les obstacles physiques, économiques, juridiques, culturels et politiques qui empêchent les groupes marginalisés d'exercer leur droit à la participation. Les processus participatifs devraient non seulement éviter de perpétuer les asymétries de pouvoir existant au sein des communautés, mais viser activement à permettre aux membres les plus fortement défavorisés et exclus de la communauté de participer à titre prioritaire » (Carmona 2013 (b), déjà cité para.44).*

Les directives élaborées en 2018 par le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme reconnaissent également l'importance du droit d'accès à l'information (dont elles viennent préciser les contours<sup>99</sup>), ainsi que la nécessité de lever les obstacles qui découlent, pour les personnes et groupes marginalisés de la société – parmi lesquelles figurent les personnes en pauvreté –, de leur absence de ressources et de capacités :

*« Il conviendrait de mettre à la disposition des personnes et des groupes marginalisés ou victimes de discrimination des programmes ciblés de renforcement des capacités et d'instruction civique, qui tiennent compte des difficultés particulières de ces personnes et de ces groupes, telles que l'analphabétisme et les barrières linguistiques et culturelles, afin*

---

<sup>97</sup> A/HRC/39/28, para. 20, c).

<sup>98</sup> Id., para. 20, f).

<sup>99</sup> A/HRC/39/28, para. 22. Voy. en outre, sur l'accès à l'information, le rapport précité de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme (A/HRC/23/36, 11 mars 2013), paras. 60-64.

*de leur permettre de participer activement à la vie publique. Cela comprend l'adoption de mesures favorisant l'engagement et la collaboration de tous les acteurs pertinents de la société civile, y compris les médias, les personnes influentes au sein des communautés et les chefs religieux, afin d'amener un changement dans les normes et les valeurs qui restreignent l'exercice du droit de participer aux affaires publiques, en particulier pour les femmes »<sup>100</sup>*

Un point décisif est cependant de savoir quel est l'objectif ultime de la participation, et ce qui distingue celle-ci de la simple "consultation", à travers laquelle les autorités recueillent des avis permettant de mieux évaluer les impacts des décisions qu'elles s'appêtent à prendre et donc d'améliorer la qualité de la décision publique. La participation véritable, en effet, va au-delà : elle suppose une redistribution du pouvoir de décider. C'est ce que mettait en avant Sherry Arnstein, dans un article influent de 1969 où elle rappelle que la participation doit permettre aux personnes qui ont traditionnellement été exclues des processus de décision politiques et économiques d'y être intégrées, et ainsi de contribuer à définir comment l'information sera partagée, comment les ressources vont être allouées, ou le contenu des stratégies qui vont être mises en œuvre : la participation citoyenne, en bref, « *est le moyen par lequel [les personnes qui n'ont rien (have-nots)] peuvent amener des réformes sociales significatives leur permettant de prendre part à la prospérité générale ... la participation sans redistribution du pouvoir est un processus vide et frustrant pour les personnes écartées du pouvoir* » (Arnstein 1969)<sup>101</sup>. Il existe cependant tout un spectre de situations, entre la fourniture d'informations au public et la consultation conduite à des fins purement cosmétiques, à une extrémité, et la possibilité pour les communautés concernées d'exercer le pouvoir à l'autre extrémité, comme dans les expériences de budgets participatifs. C'est à cette distinction que fait allusion la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme, là où elle souligne qu'une participation véritable, fondée sur les droits humains, doit minimalement permettre aux personnes concernées d'influencer la décision :

*« Les processus participatifs qui ne sont pas conçus et mis en œuvre sous l'angle des droits de l'Homme peuvent avoir l'effet d'ôter du pouvoir et celui d'exclure ou de renforcer les structures de pouvoir existantes. En revanche, la participation fondée sur les droits de l'Homme est un outil important pour permettre aux personnes vivant dans la pauvreté de faire entendre leur voix afin d'influencer les processus de prise de décisions les concernant »<sup>102</sup>.*

---

<sup>100</sup> A/HRC/39/28, para. 24, c).

<sup>101</sup> "[citizen participation] is the means by which [the have-nots] can induce significant social reform which enables them to share in the benefits of the affluent society.... participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless".

<sup>102</sup> A/HRC/23/36, para. 72.



Il découle de cette exigence que, afin d'être effective, la participation doit intervenir suffisamment en amont de la prise de décision; qu'elle doit porter sur des questions non pas marginales ou périphériques, mais centrales pour l'amélioration des conditions de vie des communautés – telles que la qualité des services publics, la définition des priorités budgétaires, ou la structure du système fiscal – ; et qu'elle doit s'accompagner d'un processus d'apprentissage et de renforcement des capacités des personnes en pauvreté, afin de leur permettre de contribuer de manière efficace.

## Conclusions

Les droits humains sont généralement perçus, y compris par les acteurs des politiques de développement, comme une contrainte. Au mieux, ils sont une source inutile de distraction, nous éloignant de l'objectif prioritaire : l'augmentation de la richesse disponible, celle-ci étant vue comme la condition préalable de tout le reste, y compris le financement de services publics et la redistribution par l'impôt et la protection sociale. Au pire, ils sont vus comme contre-productifs, à la fois car leur mise en œuvre serait irréaliste dans le contexte d'Etats à faibles revenus et dont la capacité des administrations est faible, et car ils créeraient de la méfiance entre les partenaires du développement lorsqu'ils accompagnent, voire conditionnent, l'aide au développement.

Cette étude propose au contraire de voir les droits humains comme un outil permettant de mieux orienter les efforts de développement, de manière à s'assurer que ces efforts servent l'intérêt des populations, et contribuent par là à la réalisation de l'Agenda 2030 du développement durable. La référence aux droits humains n'a pas qu'une valeur simplement symbolique. Elle sert en réalité trois objectifs.

Premièrement, elle transforme la relation entre l'Etat, qui fournit le service public ou garantit la protection sociale, et les individus bénéficiaires. Trop souvent, et plus encore en temps de crise, les réponses des gouvernements se situent sur le terrain humanitaire : les populations sont aidées, dans l'urgence, avec les ressources financières qu'on peut mobiliser dans le court terme, et sans garantie que l'aide pourra perdurer dans le temps et protéger l'individu contre la privation matérielle ou l'insécurité économique, dans une perspective de cycle de vie. Ce soutien est improvisé. Il est souvent octroyé de manière arbitraire, et parfois à une partie seulement de la population. Il ne permet pas à l'individu ou aux ménages d'anticiper l'avenir, et il ne constitue donc pas une manière d'encourager à investir dans la formation du capital humain. Ces aides sauvent des vies ; elles sont insuffisantes cependant pour permettre de construire des vies, notamment parce que leur continuité n'est pas garantie. Les taux de non-recours au sein de la population sont élevés, à la fois parce que l'information sur les moyens d'obtenir l'aide est difficile d'accès et parce que les bénéficiaires potentiels de l'aide craignent la stigmatisation ou considèrent que, ne disposant pas des bons liens familiaux, ethniques ou politiques, ils s'en trouveront exclus. L'arbitraire règne.

Au contraire, une fois que la fourniture par l'Etat de certains biens ou services, tels que l'eau ou l'électricité, la santé ou la protection sociale, est définie comme correspondant à l'exercice d'un droit, la relation avec les bénéficiaires se transforme. De personnes assistées, les bénéficiaires deviennent des titulaires de droits pouvant être revendiqués contre les autorités. Les conditions d'octroi de l'allocation ou du service sont définies dans la loi ou dans la réglementation, comme le sont les niveaux de l'aide que l'Etat s'est engagé à fournir. En cas d'exclusion, les bénéficiaires ont accès à des instances indépendantes, devant lesquelles ils peuvent faire valoir leur droit à certaines prestations. Au règne de l'arbitraire succèdent l'exigence de prévisibilité, la garantie de non-discrimination, et l'interdiction de la corruption ou du clientélisme. La référence aux droits humains, c'est d'abord cela : c'est la sortie du

régime de la charité et l'entrée dans un régime que caractérise le lien entre le droit de l'individu (ou des groupes d'individus) et l'obligation de l'Etat.

Deuxièmement, la référence aux droits humains permet d'orienter les politiques de développement de l'Etat. Cette étude a mis en lumière les principales orientations dont il s'agit. Prendre au sérieux les droits économiques, sociaux et culturels que garantit le droit international, c'est donner la priorité à la fourniture à l'individu d'un ensemble de biens et services lui permettant au moins d'avoir une vie décente, dans laquelle ses besoins essentiels sont satisfaits : l'individu peut exiger de l'Etat d'avoir accès à une alimentation suffisante, à l'eau et à l'assainissement, à un logement, à l'enseignement gratuit au moins jusqu'à la fin des études primaires, aux médicaments essentiels, et à un socle de protection sociale (III, 1). L'Etat peut fournir ces biens ou services directement, ou bien il peut créer les conditions permettant à l'individu d'avoir accès à des revenus suffisants lui permettant d'acquérir ces biens ou services par l'intermédiaire du marché. Mais l'obligation de garantir l'accès est juridiquement incontestable, et les mécanismes de protection des droits humains, y compris les juridictions, peuvent être mobilisés afin de s'assurer du respect de cette obligation.

L'Etat doit aussi mettre sur pied des stratégies nationales permettant de réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels. Ceci signifie mobiliser des ressources à cet effet, et donner la priorité à la satisfaction de ces droits dans la définition des budgets publics. Les mécanismes de protection des droits humains, de plus en plus, se reconnaissent la compétence d'évaluer les choix de l'Etat en la matière : ils examineront si la fiscalité est suffisamment progressive, et si les priorités budgétaires tiennent suffisamment compte des exigences des droits humains (III, 2). L'Etat doit aussi garantir les droits économiques, sociaux et culturels dans le respect de l'exigence de non-discrimination. Les différences de traitement entre catégories d'individus seront considérées avec suspicion, si elles placent en situation défavorable des personnes à raison par exemple de leur race ou de leur origine ethnique, de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap. Mais cette exigence de non-discrimination exclut aussi que l'on puisse traiter moins favorablement certains individus en raison de leur situation de pauvreté : c'est en ce sens que le droit international des droits humains permet de lutter non seulement contre les inégalités "horizontales" entre groupes d'individus que réunit une caractéristique commune, mais aussi contre les inégalités "verticales" qui existent entre percentiles de la population, classés selon le niveau de revenu ou de richesse, ou selon l'accès à certains biens et services (III, 3).

Enfin, le droit international des droits humains impose une exigence de participation. Celle-ci doit s'envisager non pas seulement comme une obligation de consulter les personnes affectées par tel projet de développement ou par telle politique, mais comme impliquant un véritable droit de prendre part à la décision, dans toute la mesure du possible, y compris par une participation directe dans le cadre de projets locaux. La participation est une manière de s'assurer que le développement bénéficiera bien aux communautés, et notamment aux plus défavorisés au sein de celles-ci. Elle est une manière d'éviter une captation du pouvoir par les élites économiques, politiques ou culturelles. Elle est une manière de garantir que les dimensions "cachées" de la pauvreté ne seront pas ignorées. Ces dimensions non visibles de la pauvreté sont celles que laissent dans l'ombre les indicateurs macroéconomiques ou les indicateurs de développement, mais que la parole des personnes en

pauvreté permet de faire surgir : ce que la participation permet de faire apparaître, c'est donc la violence institutionnelle, la non-reconnaissance des contributions des personnes en pauvreté, l'absence de pouvoir, ou la discrimination qu'elles subissent (III,4) (Bray, de Laat, Godinot, Ugarte & Walker 2019. Déjà cité).

Tels sont les différents canaux à travers lesquels les droits humains contribuent à la lutte contre les inégalités multidimensionnelles, et donc à la réalisation de l'Agenda 2030 du développement durable. Ces inégalités au sein des Etats ont augmenté de manière telle, depuis quarante ans, qu'elles deviennent à présent un obstacle à la fois à la mobilité sociale des membres des groupes les plus défavorisés, et à la lutte contre la pauvreté de manière plus générale (II, 1). Ces inégalités sont en outre un obstacle à la transformation écologique. Les sociétés qui réduisent les écarts de revenus et de richesse sont mieux outillées pour favoriser un type de développement garantissant la prospérité pour tous et toutes, sans que le forçage de la croissance économique en soit la condition de possibilité. Elles font aussi une meilleure utilisation des ressources à leur disposition, donnant la priorité à la satisfaction des besoins essentiels des groupes les moins favorisés en son sein, plutôt qu'à celle des modes de consommation des plus riches (II, 2). Dès lors que la réalisation des droits humains permet de lutter contre les inégalités multidimensionnelles, en garantissant à chacun des membres de la collectivité l'accès à un ensemble de biens et services essentiels à une vie décente, elle peut contribuer à la fois à l'élimination de la pauvreté, qui correspond au premier des Objectifs de développement durable, et à la poursuite des objectifs de développement qui sont en lien avec la transformation écologique des sociétés.

Il est vrai que les droits humains imposent des contraintes importantes – à l'Etat et, on peut l'espérer, aux agences internationales – : les prendre au sérieux, c'est accepter qu'ils puissent orienter la trajectoire de développement. A l'idée que le développement doit poursuivre prioritairement la croissance du revenu monétaire, en dépit des dommages écologiques et de l'augmentation des inégalités qui résultent de la forme de croissance qui a dominé jusqu'ici, les droits humains (tout comme la lutte contre le dérèglement climatique) proposent des contre-récits. Ils sont comme le mât auquel Ulysse demande à être attaché, afin de lui permettre de résister au chant des sirènes : les droits humains forcent à garder le cap, plutôt qu'à poursuivre dans la voie d'une croissance extractive et non soutenable, que cela soit pour les populations ou pour les écosystèmes. Et les mécanismes de protection des droits humains – les juridictions, les institutions nationales des droits de l'Homme, les comités d'experts, les procédures spéciales que le Conseil des Droits de l'Homme a instituées –, ces mécanismes sont comme les marins qui accompagnaient Ulysse dans son retour à Ithaque et qui l'ont ligoté à son mât : ils permettent à l'Etat de poursuivre une trajectoire de développement soutenable, sans céder à la facilité des solutions de court terme ou à la paresse des dépendances de sentier.

## Bibliographie

**Alston Philip** (1987)

"Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 9, pp. 359-360).

**Alston Philip** (2015)

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté à la vingt-neuvième session du Conseil des Droits de l'Homme (A/HRC/29/31 (27 mai 2015)), paras. 18-21.

**Alston Ph., Reisch N.** (2019)

*Tax, Inequality and Human Rights* (Oxford Univ. Press).

**Arnstein Sherry R.** (1969)

"A ladder of citizen participation" *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35(4) pp. 216-224. doi: 10.1080/01944366908977225.

**Atkinson Anthony** (2015)

*Inequality: What Can Be Done?* (London: Harvard University Press).

**Balakrishnan Radhika,**

**Elson Diane, Heintz James &**

**Lusiani Nicholas** (2011) "Maximum Available Resources & Human Rights" *Analytical Report* (Center for Women's Global Leadership, Rutgers State University of New Jersey).

**Beaman Lori, Duflo Esther,**

**Pande Rohin & Topalova Petia** (2012)

"Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for Girls: A Policy Experiment in India", *Science*, 335 (6068), pp. 582-586.

**Boyce James K.** (2018)

"The environmental cost of inequality", *Scientific American*, vol. 319, n° 5.

**Berg Andrew & Ostry Jonathan D.** (2011)

"Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?" » IMF Staff Discussion Note 11/08 (Fonds monétaire international, Washington).

**Bossuroy Thomas &**

**Cogneau Denis** (2013) « Social mobility in five African countries », *The Review of Income and Wealth*, vol. 59, n° S1, pp. 84-110.

**Bray R., de Laat M., Godinot M.,**

**Ugarte A. & Walker R.** (2019) *The Hidden Dimensions of Poverty*, Mouvement international ATD Quart Monde (Montreuil).

**Bray R., de Laat M., Godinot M.,**

**Ugarte A. & Walker R.** (2020) "Realising poverty in all its dimensions: a six-country participatory study", *World Development*, vol. 134 <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105025>.

**Carmona Magdalena Sepúlveda** (2013) (a)

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme, présenté à la soixante-huitième session de l'Assemblée générale, A/68/293.

**Carmona Magdalena Sepúlveda** (2013) (b)

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme, à la vingt-troisième session du Conseil des Droits de l'Homme (A/HRC/23/36), para. 12.

**Carmona Magdalena Sepúlveda** (2014)

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme présenté à la vingt-sixième session du Conseil des droits de l'Homme (A/HRC/26/28 para. 18.

**Chancel, L., & Piketty, Th.,** (2015)

"Carbon and Inequality: From Tokyo to Paris" (Ecole d'économie de Paris).

- Clark** John M. (1935)  
*Economics of Planning Public Works* (Washington: The National Planning Board), pp. 155-159.
- Clements**, Benedict, J.,  
**de Mooij** Ruud A., **Sanjeev** Gupta,  
& **Keen** Michael (2015)  
*Inequality and Fiscal Policy*  
(Washington: International Monetary Fund).
- Comim** Flavio, **Borsi** Mihály  
Tamás et **Mendoza** Octasiano  
Valerio (2020)  
"The Multi-dimensions of  
Aporophobia", IQS School of  
Management, vol. 1, University  
Ramon Llull, 2).
- Corak** Miles (2013)  
« Income inequality,  
equality of opportunity, and  
intergenerational mobility »,  
*Journal of Economic  
Perspectives*, vol. 27, n° 3,  
p. 79-102, ici p. 81-82.
- Cortina** Adela (2017)  
*Aporofobia, el rechazo al pobre:  
un desafío para la democracia*  
(PAIDÓS Estado y Sociedad).
- CNUCED** (2017)  
Conférence des Nations Unies  
sur le commerce et le  
développement, *Beyond  
austerity: Towards a global new  
deal. Trade and Development  
Report 2017* (Genève), p. 217.
- Crenshaw** Kimberle (1989)  
"Demarginalizing the intersection  
of race and sex: a black feminist  
critique of antidiscrimination  
doctrine, feminist theory and  
antiracist politics", *University of  
Chicago Legal Forum*, p. 139.
- Cushing** Lara et al. (2015)  
"The haves, the have-nots, and  
the health of everyone: the  
relationship between social  
inequality and environmental  
quality", *Annual Review of Public  
Health*, vol. 36.
- Dabla-Norris**, E., **Kochar**, K.,  
**Ricka**, F., **Suphaphiphat**, N.,  
& **Tsount**, E. (2015)  
"Causes and consequences of  
Income Inequality: A Global  
Perspective," IMF Staff Discussion  
Note. Strategy, Policy and Review  
Department, p. 7.
- Danka** Victor, **Flinterman** Cees &  
**Leckie** Scott. (1998)  
"Commentary on the Maastricht  
Guidelines on Violations of  
Economic, Social and Cultural  
Rights", *Human Rights Quarterly*,  
vol. 20, Issue 2, pp. 705-730.
- Dasgupta, S.** & al (2002)  
"Confronting the environmental  
Kuznets curve", *Journal of  
Economic Perspectives*, vol. 16 (1)  
147-168).
- Deaton** Angus (2013)  
"The Great Escape. Health,  
wealth, and the origins of  
inequality" (Princeton and  
Oxford: Princeton Univ. Press,  
pp. 114-115.
- De Schutter** Olivier (2009)  
Rapport du Rapporteur spécial  
sur le droit à l'alimentation à la  
treizième session du Conseil des  
droits de l'Homme, Additif :  
Mission au Brésil  
(A/HRC/13/33/Add.6), para. 36.
- De Schutter** Olivier (2016)  
*Trade in the Service of  
Sustainable Development*  
(Londres, Hart Publishing).
- De Schutter** Olivier (2018)  
*The rights-based welfare state :  
Public budgets and economic  
and social rights* (Geneva :  
Friedrich-Ebert-Stiftung Geneva  
Office).
- De Schutter** Olivier (2021)  
Rapport du Rapporteur spécial  
sur les droits de l'Homme et  
l'extrême pauvreté, à la 76<sup>ème</sup>  
session de l'Assemblée générale  
(A/76/177).
- De Wolf** Antenor Hallo (2012)  
*Reconciling Privatization with  
Human Rights* (Intersentia).
- Díaz de Sarralde** Santiago,  
**Garcimartín** Carlos  
& **Ruiz-Huerta** Jesús (2010)  
"The paradox of progressivity in  
low-tax countries: income tax in  
Guatemala", *CEPAL Review*, n° 102  
pp. 85-99.
- Elbers** Chris & autres (2017)  
« Impact of social protection  
interventions for basic health  
care provision », note  
d'orientation.
- Elson** Diane (2006)  
*Budgeting for Women's Rights:  
Monitoring Government Budgets  
for Compliance with CEDAW*  
(New York, UNIFEM).

**Elson** Diane, **Balakrishnan** Radhika & **Heintz** James (2013)

"Public Finance, Maximum Available Resources and Human Rights", in Aiofe Nolan, R. O'Connell & Colin Harvey, *Human Rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights* (Oxford: Hart Publishing, pp. 13-39, ici p. 28.

**Fabrizio** Stefania, **Furceri** Davide, **Garcia-Verdu** Rodrigo,

**Li** Bin Grace, **Lizarazo** Sandra V.,

**Tavares** Marina Mendes,

**Futoshi** Narita & **Peralta-Alva**

Adrian (2017)

*Macro-Structural Policies and Income Inequality in Low-Income Developing Countries*, IMF Staff Discussion Note SDN/17/01.

**FAO** (2017)

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes*.

**Farha** Leilani (2014)

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Soixante-neuvième session de l'Assemblée générale (A/69/274), par. 46.

**Goldblatt** Beth,

"Intersectionality in international anti-discrimination law: addressing poverty in its complexity", *Australian Journal of Human Rights*, 21:1, 47-70, DOI: 10.1080/1323238X.2015.11910931.

**Groisman** Fernando et

**Suarez** Ana Lourdes (2009)

"Residential Segregation in Greater Buenos Aires", in Bryan R. Roberts et Robert H. Wilson (dir.), *Urban Segregation and Governance in the Americas* (New York: Palgrave Macmillan), pp. 39-54.

**Handa** Sudhanshu et al.,

*Livelihood Empowerment against Poverty Program Impact Evaluation* (Chapel Hill, University of North Carolina at Chapel Hill).

**Handa** Sudhanshu, **Natali** Luisa, **Seidenfeld** David, **Tembo** Gelson et **Davis** Benjamin (2018)

"Can unconditional cash transfers raise long-term living standards? Evidence from Zambia", *Journal of Development Economics*, vol. 133, pp. 42-64, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.01.008>

**Haughton** Jonathan & **Khandker** Shahidur (2009)

*Handbook on Inequality and Poverty* (Washington, D.C.: Banque mondiale) (chap. 15: "The Effects of Taxation and Spending on Inequality and Poverty").

**Heckman** James J. (2012)

*Giving Kids a Fair Chance* (Cambridge, MA: MIT Press).

**Hickel** Jason & **Kallis** Giorgos (2019)

"Is Green Growth Possible?" *New Political Economy* DOI: 10.1080/13563467.2019.1598964

**ILO** International Labour Organisation (1982)

"*Target Setting for Basic Needs*" Geneva: p. 1.

**Jackson** Tim (2017)

"*Prosperity Without Growth: Foundations for the Economy of Tomorrow*" (Londres, Routledge, chap. 5.

**Kakwani** Nanak C. (1977)

"Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison", *The Economic Journal*, vol. 87 (345), pp. 71-80.

**Kesteren** (van) Frank & autres (2018)

"The business case for social Protection in Africa », Synthesis Report Series: Social Protection (INCLUDE: Knowledge Platform on Inclusive Development Policies).

**Keynes** John Maynard (1936)

*Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (New York: Harcourt, Brace and World).

**Krishna** Anirudh (a)

"Stuck in Place: Investigating social mobility in 14 Bangalore slums", *Journal of Development Studies*, vol. 49(7), pp. 1010-1028.

**Krishna** Anirudh & al. (b)

"Fixing the Hole in the Bucket: Household Poverty Dynamics in Forty Communities of the Peruvian Andes", *Development and Change*, vol. 37(5), pp. 997-1021.

**Krishna** Anirudh et al. (c)

"Escaping Poverty and Becoming Poor in 36 Villages of Central and Western Uganda", *Journal of Development Studies*, vol. 42(2), pp. 346-370.

**Krishna** Anirudh (2016)

"The Dynamics of Poverty", in: David Brady & Linda M. Burton (dir.), *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty* (Oxford, Oxford Univ. Press) pp. 293-314, ici p. 306.

**Kuznets** Simon (1955)

"Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review* 45 pp. 1-28.

**Lee** Barrett A., **Farrell** Chad R.

& **Link** Bruce (2004)

"Revisiting the Contact Hypothesis: The Case of Public Exposure to Homelessness", *American Sociological Review*, vol. 69, pp. 40-63.

**Milanovic**, B. (2016)

*Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization* (Cambridge, Harvard University Press).

**Monkkonen** Paavo (2010)

*Measuring Residential Segregation in Urban Mexico: Levels and Patterns*, Working Paper 2010-05 (Berkeley, Institute of Urban and Regional Development).

**Moyn** Samuel (2014)

"A Powerless Companion: Human Rights in the Age of Neoliberalism," *Law and Contemporary Problems* 77, no. 4, pp. 147-169.

**Moyn** Samuel (2017)

"Not Enough: Human Rights in an Unequal World" (Harvard Univ. Press).

**Murgai** Rinku, **Ravallion** Martin

& **van de Walle** Dominique

"Is workfare cost-effective against poverty in a poor labor-surplus economy? Policy Research working paper n° WPS 6673 (Washington, D.C.: World Bank Group

<http://documents.worldbank.org/curated/en/922511468269114807/1s-workfare-cost-effective-against-poverty-in-a-poor-labor-surplus-economy>.

**Nolan** Aiofe, **O'Connell Rory** & **Harvey Colin** (2013)

"Human Rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights" (Oxford: Hart Publishing).

**O'Connell** Rory, **Nolan** Aoife,

**Harvey** Colin, **Dutschke** Mira & **Rooney** Eoin (2014)

"Applying An International Human Rights Framework to State Budget Allocations: Rights and Resources (London: Routledge).

**OCDE** (2015)

Organisation de Coopération et de Développement Economiques *Tous concernés : pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, p. 27.

**ODI** (2014)

Overseas Development Institute *The Chronic Poverty Report, 2014-2015: The Road to Zero Extreme Poverty* (ODI, United Kingdom).

**OECD** (2014)

*Development Co-Operation Report. Mobilising Resources for Sustainable Development* (OECD Publishing, Paris, chapter II.13.

**Okun** A.M. (1975)

*Equality and Efficiency: the Big Trade-Off* (Washington: Brookings Institution Press).

**Ortiz** Isabel & autres (2019)

*Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options* (Genève, OIT).



**Ostry** Jonathan D., **Berg** Andrew & **Tsangarides** Charalambos G. (2014)

"Redistribution, Inequality and Growth", IMF Staff Discussion Note (Fonds monétaire international (également cités par le Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme, Madgalena Sepúlveda Carmona, présenté à la 26<sup>ème</sup> session du Conseil des droits de l'Homme (A/HRC/26/28) (22 mai 2014), para. 40).

**Perلمان** Janice (2011)

*Favela: Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro* (Oxford: Oxford Univ. Press).

**Piketty** Thomas (2013)

*Le Capital au XXI<sup>ème</sup> siècle* (Paris, éd. du Seuil).

**PNUD** (2019)

Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain*, p. 74.

**PNUD** (2011)

Programme des Nations Unies pour le développement, *Sharing Innovate Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences*, vol. 18.

**Quisumbing** Agnes R. (2007)

"Poverty Transitions, Shocks, and Consumption in Rural Bangladesh: Preliminary Results from a Longitudinal Household Survey", CPRC Working Paper 105 (Manchester, Chronic Poverty Research Centre).

**Ragnarsson** K.H. (2020)

"Humanizing not transformative? The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and economic inequality in OECD countries 2008-19", *London Review of International Law*, doi:10.1093/lrii/lraa020

**Ralston** Laura, **Andrews** Colin &

**Hsiao** Allan, « The impacts of safety nets in Africa – what are we learning? », Document de travail de recherche sur les politiques, no. 8255, Banque mondiale.

**Rao** Gautam (2019)

« Familiarity does not breed contempt: generosity, discrimination and diversity in Delhi schools », *American Economic Review*, vol. 109, n° 3, pp. 774-809.

**Reynolds** Morgan O.

& **Smolensky** Eugene (1977) *Public Expenditures, Taxes and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970* (New York, Academic Press).

**Rothstein** B.O. & **Uslaner** Eric M. (2005)

"All for all: equality, corruption, and social trust", *World Politics*, vol. 58, n° 1, pp. 41-72.

**Saiz** Ignacio (2013)

"Resourcing Rights: Combating Tax Injustice from a Human Rights Perspective", pp. 77-104, ici p. 84.

**Soares** Sergei & autres (2007)

« Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality », Working Paper no. 35 (Brasilia, International Poverty Centre).

**Stiglitz** Joseph (2012)

*The Price of Inequality: How Today's Divide Society Endangers Our Future*, (New York: Norton).

**Turkington** Sheilagh (1993)

"A Proposal to Amend the Ontario Human Rights Code: Recognizing Povertyism", *Journal of Law and Social Policy*, vol. 9, p. 134

**Uslaner** Eric M. & **Brown** Mitchell (2005)

"Inequality, trust, and civic engagement", *American Politics Research*, vol. 33, n° 6, pp. 868-894.

**UNICEF** (2012)

« The impact of social protection on children: a review of the literature », Document de travail du Bureau de la recherche, n° WP-2012-06 (Florence).

**Wiedmann**, T. *et al.* (2020)

"Scientists' warning on affluence", *Nature Communications* 11(1), p. 3107, DOI: 10.1038/s41467-020-16941-y

**Wilkinson** Richard & **Pickett** Kate (2009)

*The Spirit Level. Why Greater Equality Makes Societies Stronger* (London: Bloomsbury Press).

**Wilson** George (1996)

"Towards a Revised Framework for Examining Beliefs about the Causes of Poverty", *Sociological Quarterly*, vol. 37, pp. 413-428.

**Young** Katharine G. (2008)

"The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content", *Yale Journal on International Law*, vol. 33, pp. 113-175.



Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD).

Avec un catalogue de plus de 1 000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur [editions.afd.fr](http://editions.afd.fr)

Pour un monde en commun.

**Directeur de publication** Rémy Rioux

**Directeur de la rédaction** Thomas Mélonio

**Dépôt légal** 3<sup>e</sup> trimestre 2022

**ISSN** 2492 - 2846

#### **Crédits et autorisations**

License Creative Commons

Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



**Création graphique** MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

**Conception et réalisation** AFD

Imprimé par le service reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications :

<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>