

Distr.  
GENERALE

E/C.12/1994/SR.19  
19 mai 1994

Original : FRANCAIS

COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Dixième session

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 19ème SEANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,  
le lundi 16 mai 1994, à 10 heures

Président : M. ALSTON  
puis : M. ALVAREZ VITA

SOMMAIRE

Débat général sur le rôle des mesures de sécurité sociale comme moyen de protéger les droits économiques, sociaux et culturels, en particulier en situation d'ajustements structurels majeurs et/ou de passage à une économie de marché

---

Le présent compte rendu est sujet à rectifications.

Les rectifications doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, une semaine au plus tard à compter de la date du présent document, à la Section d'édition des documents officiels, Bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

Les rectifications éventuelles aux comptes rendus des séances de la présente session seront groupées dans un rectificatif unique qui sera publié peu après la clôture de la session.

GE.94-16649 (F)

La séance est ouverte à 10 h 20.

Débat général sur le rôle des mesures de sécurité sociale comme moyen de protéger les droits économiques, sociaux et culturels, en particulier en situation d'ajustements structurels majeurs et/ou de passage à une économie de marché (point 5 de l'ordre du jour) (E/C.12/1994/WP.6, 7 et 8)

1. Le PRESIDENT souhaite formuler quelques observations préliminaires sur le thème du débat général. Une des grandes questions qui se posent aux organes chargés de contrôler le respect des droits de l'homme est de savoir quel degré de souplesse il faut adopter quant à l'application des normes internationales, compte tenu de l'évolution des circonstances. On assiste à une évolution très rapide et sans précédent vers une mondialisation de l'économie. La restructuration économique, la privatisation, la déréglementation, la diminution du rôle de l'Etat, les interrogations sur les valeurs fondamentales relatives à la protection sociale et à la responsabilité incombant à la société de protéger ses membres les plus vulnérables mettent en cause d'une manière ou d'une autre les travaux du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. La principale difficulté pour le Comité est bien évidemment de continuer à insister sur le maintien de la validité des normes fondamentales énoncées dans le Pacte tout en faisant preuve d'un certain degré de souplesse quant à la façon dont ces normes sont préconisées et appliquées dans la pratique. Les processus d'ajustement structurel et de passage à une économie de marché concernent tous les pays du monde et ne sont plus imposés par des forces extérieures. Ce sont les gouvernements eux-mêmes qui décident qu'ils n'ont pas d'autre solution que de restructurer et adapter en même temps leurs systèmes économiques et les systèmes d'aide sociale qui étaient en place depuis de nombreuses années.

2. On est amené à se demander quelles sont les incidences de cette situation sur les droits de l'homme en général, et sur les droits économiques, sociaux et culturels en particulier. Comment peut-on réagir face aux circonstances qui ont amené, qu'on le veuille ou non, à mettre en doute nombre des principes fondamentaux sur la base desquels le Comité a toujours opéré ? Dans le rapport qu'il a établi pour la prochaine Conférence internationale du Travail, le Directeur général du Bureau international du travail (BIT) pose des questions fondamentales quant au maintien ou non de la validité de l'ensemble du système de normes internationales relatives au travail que l'OIT a élaboré et préconisé pendant de si nombreuses années. Il ressort de ce rapport que la guerre froide générerait paradoxalement un degré suffisant de pluralisme idéologique. Ce pluralisme a tendu à disparaître avec la fin de la guerre froide et on observe qu'il y a maintenant une seule idéologie au moins sur le plan économique que pratiquement tous les gouvernements adoptent avec plus ou moins d'enthousiasme. L'OIT se trouve dans une situation très similaire à celle du Comité dans la mesure où la question se pose de savoir s'il est toujours possible de dire aux Etats qu'il y a des seuils absolus en dessous desquels on ne peut aller en matière de droits économiques et sociaux, même si des restructurations radicales sont nécessaires dans l'économie. Si l'on raisonne de manière simpliste, la réponse est un oui catégorique : il ne peut y avoir de compromis sur les droits fondamentaux à l'éducation, aux soins de santé, au logement et à des conditions d'emploi raisonnables. La réponse est cependant beaucoup plus complexe lorsque l'on observe les situations concrètes.

3. Un certain nombre de questions préoccupent à la fois le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et d'autres institutions internationales. Il est frappant de constater que celles-ci n'ont jamais employé l'expression "droits économiques et sociaux" ou n'ont commencé à le faire que de manière purement symbolique. Elles ne font aucune référence aux documents de base et en particulier au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Elles ne font pas non plus référence à la nature des obligations juridiques contractées par les Etats parties au Pacte. Pourquoi ces institutions répugnent-elles à employer l'expression en question et à faire référence à la structure normative et aux structures institutionnelles qui vont de pair avec la reconnaissance internationale des droits économiques et sociaux ? A titre d'exemple, on peut noter que les droits économiques et sociaux ne figuraient pas en tant que tels à l'ordre du jour de la première session consacrée aux questions de fond du Comité préparatoire du Sommet mondial pour le développement social. Il semble qu'aucun participant important à cette session n'ait fait référence au Pacte ou aux normes énoncées dans cet instrument ou dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il y a eu des discussions interminables quant à la priorité à accorder à l'éducation, au droit du travail et aux soins de santé de base, mais jamais dans le contexte des droits de l'homme. Ce que l'on note par contre dans le contexte du développement social, c'est le passage d'un slogan à un autre (stratégie des besoins fondamentaux, redistribution et croissance, extrême pauvreté et - tout dernièrement - sécurité humaine). Tous ces slogans semblent refléter une volonté d'éviter une référence au concept fondamental de droits économiques et sociaux. L'expression "droits économiques et sociaux" a d'importantes connotations que les gouvernements et les organisations internationales souhaitent généralement éviter. Les organisations internationales concentrent leur attention sur leurs propres mandats, qui pour l'essentiel ne sont pas définis en termes de droits de l'homme. Ceci est inacceptable compte tenu de la nécessité d'intensifier les efforts pour faire accepter les valeurs sociales fondamentales qui régiront le nouvel ordre mondial. On note le succès obtenu en matière de droits civils et politiques. Ainsi, toutes les organisations font référence soit aux droits de l'homme - qui semblent se limiter pour elles aux droits civils et politiques - soit à certains éléments comme la liberté d'association, le droit à un jugement équitable ou la transparence de la part des gouvernements. La communauté internationale est cependant bien loin d'accepter l'idée selon laquelle il existe des droits économiques et sociaux fondamentaux qui devraient servir de point de départ pour l'élaboration de politiques et de programmes internationaux. Elle les envisage au contraire comme un aboutissement. L'idée est qu'un jour, lorsque suffisamment de programmes auront été élaborés, certains objectifs fondamentaux seront atteints quant au respect de ces droits. Il faudrait que d'autres organes joignent leurs voix à celle du Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour proclamer que le point de départ doit être la garantie d'un accès à un niveau minimal de jouissance des droits économiques et sociaux fondamentaux. Il semble en fait que le Comité soit avec le Groupe de travail sur le droit au développement le seul organe à s'occuper des droits économiques et sociaux.

4. A la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui a eu lieu à Vienne en 1993, on a vu une fois de plus que le monde était divisé quant à la primauté des droits économiques ou des droits politiques. Aucune initiative n'a été prise à cette conférence à propos des droits économiques et sociaux.

Paradoxalement il semble que les instances qui s'occupent des droits de l'homme sont les moins bien placées pour promouvoir la reconnaissance de ces droits. Si tant est que la communauté mondiale tende vers une véritable reconnaissance de ces droits, ce n'est pas dans le cadre des organes qui s'occupent des droits de l'homme qu'elle le fait, mais à la Banque mondiale, à l'UNICEF, à l'OIT et dans d'autres organisations. Cependant ces organisations ne font pas référence au concept fondamental de droits économiques et sociaux et utilisent d'autres termes pour éviter ce qui pourrait évoquer les obligations que les Etats ont volontairement acceptées. On constate à propos du Sommet mondial pour le développement social que la question posée est celle de savoir quelles devraient être les valeurs fondamentales de la communauté mondiale, comme si ces valeurs n'étaient pas déjà définies dans des textes fondamentaux. Les instances qui s'occupent des droits de l'homme semblent empêtrées dans une rhétorique du passé. On affirme que le débat Nord-Sud est l'élément le plus important, mais il s'agit en fait largement d'un moyen de cacher les véritables problèmes. Les pays du Sud sont fondamentalement divisés entre ceux qui procèdent à des restructurations économiques massives et ceux qui s'y opposent encore. La solidarité entre les pays du Sud est extrêmement limitée, et ce n'est plus en termes de division Nord-Sud que les questions sont débattues dans d'autres instances. Les instances qui s'occupent des droits de l'homme sont les seules à ne pas avoir suivi l'évolution observée ailleurs et à se contenter d'analyses simplistes. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels espère que la journée de débat général sera pour lui comme pour les autres organes de l'ONU chargés de suivre l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme une source d'enrichissement, et qu'il sera possible d'arriver à des positions cohérentes et adaptées à la situation actuelle.

5. M. VAN DER HOEVEN (Organisation internationale du Travail) présente les éléments essentiels d'un document élaboré à titre de contribution de l'OIT à la première session consacrée aux questions de fond du Comité préparatoire du Sommet mondial pour le développement social, qui s'est tenue à New York du 31 janvier au 11 février 1994. Dans ce document, l'OIT insiste beaucoup sur la crise de l'emploi qui a pris des dimensions mondiales, touchant tous les pays à l'exception de quelques pays d'Asie. Une des causes fondamentales de la crise de l'emploi est le fléchissement du taux de croissance économique enregistré un peu partout dans le monde depuis le début des années 70. Il convient de noter que les économies des pays membres de l'OCDE représentent 75 % du PIB mondial total et que leur santé économique détermine donc, dans une grande mesure, le sort du reste du monde. Dans la plupart des pays du monde, les deux dernières décennies ont été marquées par une croissance plus faible que par le passé, voire une croissance négative. Le système de production mondial a été affecté pendant cette période par des changements structurels. On a observé dans la micro-électronique, l'informatique, les télécommunications, les transports, la biotechnologie et les matériaux à une véritable révolution technologique qui a eu un impact profond sur le système mondial de production. Il y a eu une "mondialisation" de l'économie. Ces changements structurels ont influé profondément sur le niveau de l'économie dans son ensemble, sur l'entreprise et sur le travailleur.

6. L'effet majeur au niveau des économies nationales a été l'intensification de la concurrence économique internationale. Le taux de croissance du PIB et de l'emploi, particulièrement pour les emplois à rémunération élevée, dépend

dans une forte mesure du succès de l'économie au sein du nouveau système de production mondialisé. Le défi au niveau politique consiste à mettre en place un cadre économique et des incitations en vue de permettre les ajustements nécessaires pour renforcer la productivité et améliorer les systèmes de production. Les pays industriellement avancés d'Europe et d'Amérique du Nord sont forcés d'entrer en concurrence avec de nouvelles puissances industrielles telles que le Japon et les pays récemment industrialisés d'Asie. On constate par ailleurs les signes d'un retour sur la scène de la concurrence des pays économiquement développés d'Amérique latine. Malgré ses effets négatifs secondaires, il faut souligner que la concurrence est essentielle pour renforcer la croissance et l'efficacité et créer durablement des emplois. Face à cette concurrence, les pays dont l'économie est essentiellement agricole sont mal armés. D'autre part il est difficile d'éliminer les craintes de voir le progrès technique détruire l'emploi. L'expérience des pays nouvellement industrialisés montre cependant qu'il existe des possibilités de croissance et que l'on peut créer de nombreux nouveaux emplois.

7. Le problème posé par le "coût social" de l'ajustement a par ailleurs amené à mettre en place des mesures de compensation sous forme de "fonds sociaux" et de "filets de sécurité" ("safety nets").

8. On peut noter un certain nombre d'indices de solutions possibles en observant les expériences réussies de certains pays. Un de leurs atouts a été d'exploiter certains créneaux du marché mondial. Ils ont appliqué une stratégie d'ouverture reposant sur l'existence d'un marché national où l'entreprise privée était libre de ses mouvements. Ils ont investi dans l'infrastructure et plus encore dans la mise en valeur des ressources humaines. L'investissement dans l'éducation et la formation est en effet vital pour renforcer la compétitivité de l'économie. Les mesures qu'ils ont prises pour réduire la pauvreté ont été également très importantes, car la pauvreté n'a jamais constitué un atout au niveau de la concurrence internationale. La volonté de réduire la pauvreté les a amenés dans certains cas à introduire des réformes agraires mais ce sont surtout des mesures de développement de base qui ont permis d'améliorer les revenus des pauvres. La croissance de l'emploi a constitué un élément clé des stratégies qu'ils ont appliquées. On s'est appliqué dans les pays en question à bien choisir le type d'industrie et les techniques de production qui convenaient. Toutefois, la dépendance vis-à-vis des forces du marché a parfois été extrême, de sorte que certains droits fondamentaux du travail ont été violés. Il est clair qu'il importe de faire en sorte que la création d'emplois soit compatible avec le respect des droits des travailleurs et les améliorations de la qualité de l'emploi. Il convient de noter que les aspects sociaux des politiques d'ajustement sont souvent un élément déterminant de leur succès ou de leur échec. Faute de consensus social les programmes d'ajustement aboutissent à une impasse, et la meilleure façon d'obtenir un appui social large est de garantir une participation tripartite à l'élaboration des politiques, ainsi qu'une répartition équitable des charges qu'entraîne l'ajustement.

9. Pour résoudre la crise mondiale de l'emploi, il convient de mettre en oeuvre des mesures sur le plan international et sur le plan national. Sur le plan international, il est primordial de mettre en place un cadre institutionnel pour la nouvelle économie mondiale. Une amélioration du cadre des institutions devrait également renforcer les mécanismes visant à assurer

la justice sociale à l'échelle mondiale. Le danger existe en effet de voir s'accroître la polarisation entre les nations. La répartition inégale du pouvoir économique est en effet susceptible d'entraîner de nouvelles formes d'exploitation ou d'injustice sociale.

10. Sur le plan national, de bonnes politiques macro-économiques sont nécessaires afin de créer les conditions préalables à la croissance. Ces politiques doivent également être assorties d'incitations pour que la croissance économique crée autant d'emplois que possible. Dans ce contexte, il convient de favoriser le développement des petites et moyennes entreprises et d'encourager l'emploi rural grâce à des mesures destinées à accroître le rendement agricole. De même, il convient de définir des mesures visant à renforcer la capacité des travailleurs à s'adapter au marché de l'emploi et la volonté de le faire. Les mesures économiques devront être intégrées aux mesures sociales et à celles liées au travail, afin de faire en sorte que la croissance soit équitable et que les emplois créés soient de bonne qualité. Enfin, si l'on veut résoudre la crise mondiale de l'emploi, il faut que des efforts internationaux soient déployés afin d'offrir une assistance financière et technique aux pays les moins avancés, qui sont menacés d'être mis en marge du système économique mondial. Une telle assistance devra être axée sur la construction d'une stabilité politique et sociale et sur l'investissement en infrastructures et en ressources humaines, afin que ces pays puissent réussir leur intégration à l'économie mondiale.

11. Par ailleurs, tous les pays sont actuellement confrontés à la nécessité de renforcer leurs systèmes de protection sociale et de les adapter à l'évolution des besoins. En effet, même si l'économie de marché est connue pour sa capacité à assurer croissance et efficacité, elle est également susceptible de donner naissance à des îlots de pauvreté et à des formes insuffisantes de protection sociale. C'est pourquoi il est nécessaire que les Etats réaffirment leur attachement aux valeurs fondamentales influençant le monde du travail et reconnues par la communauté internationale comme droits inaliénables de l'être humain. Il est également nécessaire d'adopter une démarche ouverte, souple, mais socialement juste en matière de protection sociale. Il faut étendre les régimes de protection sociale à ceux qui en sont actuellement exclus. En effet, dans la plupart des pays en développement, une faible proportion seulement de la population est protégée par des systèmes officiels de sécurité sociale.

12. Enfin, il est nécessaire de développer une action internationale en matière de protection sociale. A cet égard, à une époque de libéralisation des échanges, les normes relatives du travail deviennent un sujet de litige dans la négociation d'accords commerciaux régionaux et internationaux. Des pressions grandissantes sont exercées, notamment mais pas exclusivement par les organisations de travailleurs, afin d'introduire une clause sociale dans le GATT et dans d'autres accords commerciaux, à mesure que l'emploi se déplace vers des régions où le niveau de protection sociale et du travail est le plus faible. Parallèlement, le fait que la clause sociale pourrait constituer une forme déguisée de protectionnisme est cause légitime de préoccupation. Dans une économie plus mondialisée, il est donc nécessaire de disposer d'un mécanisme renforcé de surveillance et de régulation de la protection sociale, afin que la mondialisation amène effectivement davantage de progrès et de justice sociale dans le monde entier.

13. S'agissant des mesures de sécurité sociale, il semble que, lorsque des politiques économiques et de développement doivent être mises en oeuvre, le système de protection sociale doit être tempéré par des contraintes économiques. D'autre part, les programmes de restructuration économique vont devoir davantage tenir compte des conséquences qu'ils peuvent avoir sur les capacités des systèmes de sécurité sociale à assurer une protection de base à la majeure partie de la population. L'OIT a défini un système de protection sociale à trois niveaux : le premier, financé par l'Etat, est universel et offre un soutien à toutes les personnes qui appartiennent à des groupes vulnérables de la population; le deuxième niveau est obligatoire et repose sur le principe des cotisations; le troisième niveau repose sur le principe de la responsabilité individuelle.

14. La mise en oeuvre de processus d'ajustement est à l'origine de programmes sociaux destinés à compenser le coût social de l'ajustement. Le fait même que l'on reconnaisse le rôle que jouent ces programmes peut être considéré comme une reconnaissance explicite du fait que les processus d'ajustement peuvent avoir, à court terme, des effets négatifs sur la pauvreté et sur l'emploi. Les anciens programmes de ce type étaient essentiellement consacrés aux groupes les plus pauvres de la population, alors que les nouveaux programmes ont des objectifs plus larges. Cependant, si ces derniers peuvent, en général, aider un petit nombre de groupes affectés par l'ajustement, ils ne peuvent pas s'attaquer au problème de la réduction de la pauvreté en général.

15. M. Alvarez Vita prend la présidence.

16. M. WIMER ZAMBRANO demande si l'OIT a élaboré des statistiques afin de déterminer l'impact sur l'emploi des programmes d'ajustement structurel.

17. M. VAN DER HOEVEN (Organisation internationale du Travail) fait observer qu'en ce qui concerne la situation de l'emploi il est souvent difficile de savoir ce qui est dû à un environnement économique général ou à des politiques d'ajustement structurel. Il est clair que lorsqu'un gouvernement n'a pas défini de politique du travail et n'a pris aucune mesure en matière de protection sociale, les programmes d'ajustement structurel ne peuvent qu'aggraver la situation. L'OIT dispose de certaines informations statistiques à ce sujet; l'intervenant se propose de les communiquer au Comité.

18. M. SIMMA relève, à la lecture des documents fournis par le représentant de l'OIT et suite à son exposé, une tendance, même à l'OIT, à ne plus aborder les questions de politique sociale sous l'angle des droits. Y a-t-il, à cet égard, un désaccord, au sein de l'OIT, entre les économistes et les juristes ? Un dialogue réel est-il engagé entre les économistes et les juristes spécialistes des droits de l'homme, d'un point de vue théorique ? La question de savoir s'il peut être sensé, d'un point de vue économique, de parler de droits est-elle abordée ?

19. M. VAN DER HOEVEN (Organisation internationale du Travail) précise qu'il n'y a pas de divergence d'opinions entre économistes et juristes et qu'un dialogue véritable est effectivement engagé sur ce type de question.

Il convient de signaler que la Convention No 122 de l'OIT indique que, dans un certain nombre de cas, l'instauration de droits a été bénéfique au développement économique, grâce, notamment à la stabilité sociale et à l'acceptation de différents groupes dans la société qui en ont résulté.

20. Mme JIMENEZ BUTRAGUEÑO souhaite avoir des précisions sur le troisième niveau de sécurité sociale proposé par l'OIT.

21. M. VAN DER HOEVEN (Organisation internationale du Travail) précise que le troisième niveau correspond au système complémentaire de sécurité sociale, fondé sur la responsabilité individuelle. Dans la mesure du possible, ce système doit être mis en oeuvre dans le contexte des organisations de travailleurs. Il faut également qu'il soit contrôlé par l'Etat, afin d'éviter qu'il ne soit à l'origine de profits démesurés.

22. Mme JIMENEZ BUTRAGUEÑO demande au représentant de l'OIT de préciser si les personnes âgées de plus de 65 ans qui n'ont pas acquis un droit à pension ou sont indigentes, sont incluses dans le premier niveau qui leur garantit un revenu minimum et si les personnes âgées qui n'ont pas travaillé, accumulé un nombre d'annuités suffisant ou versé les cotisations requises relèvent d'une attention particulière.

23. M. VAN DER HOEVEN (Organisation internationale du Travail) déclare que cette question est longuement examinée dans le rapport du Directeur général du BIT pour 1993 et précise que le premier niveau regroupe les personnes âgées dépourvues de soutien de famille. Il s'agit d'une disposition particulière et non d'un régime général, qui doit tenir compte des moyens budgétaires des gouvernements.

24. M. FRANCAIS (Programme des Nations Unies pour le développement) déclare s'exprimer à titre personnel afin de participer au débat d'idées qui se déroule devant le Comité. Sur un plan général et théorique, il souligne que les problèmes d'emploi sont au coeur de la problématique des programmes d'ajustement structurel, qui ont forcément des retombées sociales et des incidences sur l'emploi. Le débat et les politiques économiques, qui aujourd'hui découlent d'une conception néo-libérale, s'articulent autour de trois hypothèses : la croissance mène au développement, les ajustements structurels favorisent la croissance et la croissance stimule l'emploi. Au cours de ces vingt dernières années, les prévisions selon lesquelles la reprise de la croissance et la relance économique mèneraient à la création d'emplois se sont révélées fausses. A cet égard, on peut douter que les processus qui se déroulent actuellement dans certains pays particulièrement actifs de l'Asie du Sud-Est conduiront forcément à une croissance globale semblable à celle qui s'est produite pendant l'après-guerre dans les pays occidentaux, sous l'impulsion de l'industrie automobile et de la consommation.

25. On s'aperçoit de plus en plus qu'au lieu de rechercher la croissance à tout prix, il serait plus judicieux de s'efforcer de mieux répartir et partager les emplois. Il s'agit là d'un débat fondamental qui a des rapports directs avec les préoccupations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels puisqu'il concerne, évidemment, le droit à l'emploi. Il s'agit en effet de savoir si ce droit est un produit secondaire de la croissance ou s'il doit constituer un objectif essentiel des politiques économiques ou de

développement et un droit fondamental de l'individu. La question est également de savoir si les politiques économiques doivent avoir pour but essentiel la croissance économique ou si les politiques de développement ne devraient pas plutôt viser la réalisation de certains droits fondamentaux, tels que le droit à l'emploi et le droit à la nutrition. Dans le deuxième cas, l'emploi et l'action sociale seraient considérés comme les objectifs premiers des politiques de développement, ce qui amènerait à réexaminer les processus d'organisation de la société, de production et de consommation. Il faut espérer que l'on continuera d'approfondir cette alternative, par exemple à l'occasion du Sommet mondial pour le développement social qui se tiendra à Copenhague.

26. Ces dix dernières années, la démarche classique, axée sur la recherche prioritaire des équilibres financiers avant les équilibres économiques et les équilibres sociaux, a montré ses insuffisances. A titre d'exemple, le Fonds monétaire international (FMI) ne s'occupait que des équilibres financiers, en laissant aux gouvernements le soin de prendre à leur charge les mesures nécessaires pour atténuer les effets néfastes inévitables des programmes d'ajustement dans le secteur social. Les troubles sociaux et politiques qui ont suivi la mise en oeuvre de ces programmes dans un grand nombre de pays en développement ont amené le PNUD et la Banque mondiale à se demander si la finalité des politiques d'ajustement structurel devrait être de développer la croissance ou de favoriser l'épanouissement des individus. De même, les pays "bénéficiaires" ont été amenés à réviser les analyses, les objectifs et les rythmes de développement pour choisir des mesures compatibles avec leur situation concrète, en prenant soin de prévoir des mesures d'accompagnement social, par exemple des mesures de protection sociale, ayant pour but de protéger les groupes les plus vulnérables. Dans nombre de cas, les mécanismes qui avaient pour but d'atténuer les effets de l'ajustement structurel (emploi, réinsertion sociale de travailleurs licenciés, travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre), ont été adoptés de façon improvisée ou tardive. S'il est certain que l'on intervient aujourd'hui de façon plus coordonnée, il faut toutefois se demander si les mesures de protection sociale doivent constituer un élément essentiel des politiques sociales ou simplement une mesure d'accompagnement ou un palliatif, et s'il ne convient pas de donner la priorité à des formules de développement qui tiendraient compte de la réalisation de droits économiques, sociaux et culturels précis, c'est-à-dire de la notion de sécurité humaine. En somme, la question est de savoir s'il faut donner la primauté à la recherche de l'épanouissement humain dans toutes ses dimensions, conformément aux dispositions de la Charte internationale des droits de l'homme, ou si la réalisation des droits en question doit être conçue comme un effet secondaire des politiques économiques.

27. Mme TAYA croit comprendre que les programmes d'ajustement structurel ont pour but d'accroître la productivité des pays débiteurs en maintenant l'ordre économique international actuel ainsi que la structure sociale de ces pays. Pour y parvenir, on est amené à réduire les budgets sociaux, les salaires, etc., en espérant que la situation des couches modestes s'améliorera par "ruissellement économique". Mais cette méthode s'est révélée inefficace dans les pays en développement qui se heurtent à de graves problèmes internes notamment la mauvaise répartition de ressources telles que la propriété foncière et le fait que la population, en général, et les couches pauvres, en particulier, ne sont pas associées à la planification du développement.

Il faudrait que les plans d'ajustement structurel soient conçus de façon à promouvoir la reconstruction des pays débiteurs notamment par une réforme de leur législation relative à la propriété foncière. Il serait donc utile que le représentant du PNUD indique si les plans d'ajustement structurel pourraient être conçus pour s'attaquer aux problèmes internes qui font obstacle au bien-être des habitants des pays débiteurs.

28. M. FRANCAIS (Programme des Nations Unies pour le développement) répond à Mme Taya qu'il est possible d'inverser les ordres de priorité de façon à privilégier les objectifs de développement humain et à adopter des programmes d'ajustement structurel adaptés qui ne constitueraient plus une finalité en soi mais un moyen de parvenir à un objectif majeur : le développement humain.

29. Pour M. TEXIER chacun peut constater que le chômage ne cesse de grandir dans la plupart des pays, qu'ils soient riches ou pauvres, sans épargner les couches les plus pauvres des pays riches. Puisque la thèse selon laquelle la production crée forcément des emplois est fautive, il faudrait lier les politiques d'aide aux mesures de protection sociale, comme le font certains pays européens, lien semblable à celui qui existe entre les politiques d'assistance et le respect des droits de l'homme. Il serait utile que les représentants des institutions spécialisées présentes puissent indiquer au Comité si l'aide bilatérale et multilatérale pourrait être liée à des mesures de protection sociale ou, mieux encore, au droit de tous les individus de mener une existence humaine.

30. M. VAN DER HOEVEN (Organisation internationale du Travail) répond à M. Texier que cette question fait l'objet, dans plusieurs instances, de débats portant sur les contrats de développement et les contrats sociaux et que certains pays nordiques ont créé des groupes de travail qui étudient l'idée d'un système dans lequel la coopération pour le développement serait liée au respect des droits de l'homme, au progrès social et à la satisfaction de besoins sociaux minima. L'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement, à Helsinki, a commandé un certain nombre d'études à ce sujet et l'UNICEF a formulé des propositions analogues dans un rapport sur la situation des enfants dans le monde qui sera présenté au Sommet mondial pour le développement social.

31. Mme BONOAN-DANDAN rappelle que le Comité a déjà fait observer, dans le passé, qu'il est accordé au développement une place prépondérante par rapport aux droits économiques, sociaux et culturels, qui passent presque pour une simple utopie. Il faudrait, à son avis, que les droits économiques, sociaux et culturels soient considérés comme intangibles et non négociables. La question de savoir si les droits économiques, sociaux et culturels devraient venir au second rang, après les objectifs de développement, ou s'ils doivent être assurés en même temps que le développement, doit être tranchée une fois pour toutes et le plus tôt possible.

32. M. FRANCAIS (Programme des Nations Unies pour le développement) reconnaît que les plans d'ajustement structurel comportent des incidences négatives, non seulement sur l'emploi, mais aussi sur l'accès aux services de santé et

d'éducation qui sont les premiers sacrifiés en cas de restrictions budgétaires. Il fait observer, toutefois, que les plans d'ajustement structurel tiennent de plus en plus compte de ces services dans le cadre de "politiques d'aide liée".

33. Mme VIVIAN (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social) dit que le programme de recherche exécuté par l'UNRISD dans le cadre de la préparation du Sommet mondial pour le développement social comprend un projet consacré aux politiques sociales dans le contexte des programmes d'ajustement structurel et, notamment, à l'impact des fonds sociaux dans les pays en développement. Les conclusions dont elle fait part au Comité sont préliminaires, le projet n'étant pas encore achevé.

34. La première remarque qui s'impose est que les fonds sociaux dont l'objectif déclaré est d'atténuer les effets sociaux des programmes d'ajustement structurel (réduction du personnel des services publics, suppression des subventions et appauvrissement de la population) ne sont pas perçus de la même manière par tous. Pour les gouvernements, il s'agit surtout de faire accepter les mesures d'ajustement structurel, l'argument étant qu'elles constituent le meilleur moyen de régler les problèmes économiques à long terme, dont celui de la pauvreté et que leurs effets sociaux ne sont qu'à court terme. Les fonds sociaux visent à répondre à deux types de préoccupation. Au niveau national, il s'agit de dissiper les appréhensions de certains groupes politiquement influents ou directement touchés par les mesures d'ajustement structurel. Au niveau international, ils constituent aux yeux de différents critiques des programmes d'ajustement structurel un moyen d'atténuer les souffrances des populations les plus démunies, faute de pouvoir éliminer complètement la pauvreté structurelle.

35. Un autre objectif assigné aux fonds sociaux est la refonte de l'infrastructure sociale dans les pays en développement, voire la réorganisation de la manière dont les services sont fournis. L'accent est mis sur la nécessité d'affranchir le secteur social de la bureaucratie et de confier de plus larges responsabilités aux populations directement concernées. L'expérience en la matière n'est pas assez longue pour qu'il soit possible de tirer des conclusions définitives. Tout dépendra de l'évolution des mécanismes institutionnels qui étaient déjà en place avant la constitution des fonds sociaux et de la manière dont ces fonds s'y intégreront. Cela étant, il n'est pas certain que la décentralisation réglera les problèmes liés à la bureaucratie tels que l'irresponsabilité et la corruption.

36. Les fonds sociaux constitués dans les pays en développement présentent un certain nombre de caractéristiques : premièrement, ils sont, à quelques exceptions près, financés de l'extérieur (à 80 % en Amérique latine et à 90 % en Afrique); deuxièmement, les montants sont affectés à des projets et non à des programmes; troisièmement, les décaissements se font au cas par cas en fonction des manques constatés; quatrièmement, les fonds sont pour le gouvernement un moyen de montrer qu'il prend les choses en main, l'impact social à long terme étant une préoccupation secondaire; cinquièmement, les projets mettent beaucoup de temps pour démarrer alors qu'ils sont censés répondre à des besoins urgents; sixièmement, dans l'allocation des fonds, les hommes sont favorisés par rapport aux femmes; septièmement, les projets ne profitent qu'à une infime fraction des groupes appauvris par les mesures

d'ajustement et des pauvres de longue date; huitièmement, les projets exécutés ont généralement peu d'incidence sur les plus pauvres, les fonds étant limités et le travail accompli n'étant pas assez approfondi; neuvièmement, les résultats des projets ne font l'objet d'aucune évaluation par les donateurs; dixièmement, il y a une tendance à l'institutionnalisation des fonds sociaux sans que cela s'accompagne d'une réduction de la dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds extérieurs; onzièmement enfin, et ce n'est là qu'une constatation préliminaire qu'il n'est pas possible de prouver au stade actuel des travaux de recherche, le recours aux fonds sociaux fait que la politique des pays s'écarte de la conception selon laquelle l'amélioration des conditions sociales des populations constitue un droit, d'où une accentuation des différenciations traditionnelles entre les personnes qui prennent en main leur promotion sociale et celles qui sont jugées incapables d'améliorer leur situation.

37. M. TEXIER note qu'en évoquant, lors de la présentation de leur rapport devant le Comité, les programmes d'ajustement structurel, les délégations sont très optimistes quant à leurs résultats à long terme, ce qui tranche singulièrement avec le pessimisme que viennent d'afficher certains orateurs. Il se demande ce qu'il en est vraiment. Il voudrait également savoir ce qu'est au juste un plan d'ajustement structurel.

38. Mme BONOAN-DANDAN s'étonne qu'il soit possible d'institutionnaliser les fonds sociaux alors qu'il n'y a aucune évaluation de la part des donateurs. S'agissant de la différenciation créée au sein de la population par les fonds sociaux, l'experte voudrait savoir en quoi exactement cela influe sur la capacité de ces fonds de toucher les groupes les plus pauvres, et s'il est à craindre que cette différenciation se traduise par une prévention permanente contre les femmes dans les programmes de développement.

39. M. SIMMA, notant que dans tout débat les instruments juridiques relatifs au domaine abordé constituent la base de référence, demande aux participants quelle importance ils accordent au Pacte relatif aux droits sociaux, économiques et culturels. Ont-ils l'occasion de s'y référer dans leurs travaux ? Le cas échéant, comment le jugent-ils : ridicule, hostile, dépassé comme le sont certaines doctrines socialistes ou communistes ?

40. M. WIMER ZAMBRANO dit que les informations fournies sur les fonds sociaux sont intéressantes, mais trouve que l'exposé n'est pas assez méthodique. S'agit-il d'une évaluation fondée sur des critères scientifiques ou de simples constatations sur des pays et des projets pris isolément ?

41. Mme VIVIAN (Institut de recherche des Nations Unies sur le développement social) rappelle que son analyse procède d'études de cas effectuées par la CNUCED. Elle n'a pas abordé, dans son exposé, le cas du Mexique où, exception notable, les fonds sociaux sont en grande partie financés par des ressources intérieures. Les informations dont elle dispose ne lui permettent pas, cependant, de comparer le cas de ce pays à d'autres situations. S'agissant du Pacte, elle note qu'il a une incidence indirecte sur les travaux de l'UNRISD, notamment dans le cadre de l'étude que ce dernier consacre à l'évolution du concept de citoyenneté sociale.

42. Répondant à une question posée par Mme Bonoan-Dandan, Mme Vivian fait observer que la question de la place de la femme dans la politique sociale est extrêmement importante dans son pays, les Etats-Unis, où il y a une nette différenciation entre les deux sexes selon une logique similaire à celle qui préside à la distinction que certains tentent de faire entre une catégorie de pauvres qui auraient du mérite et ceux qui ne feraient pas assez pour améliorer leur sort personnel. Les prestations de chômage, de retraite, etc., qui sont considérées comme un droit dans le cas des hommes, sont jugées accessoires lorsqu'il s'agit des femmes, et ce refus d'institutionnaliser leurs droits fait qu'elles sont les premières à être touchées lorsque la situation économique se détériore. Le même raisonnement est tenu en ce qui concerne les couches les plus pauvres de la population. Comme les services dont elles bénéficient ne sont pas considérés comme un droit, elles sont les premières à souffrir en cas de difficultés.

43. Le fait que l'on accepte l'institutionnalisation des fonds sociaux sans évaluation préalable des résultats des projets financés par ces fonds est peut-être dû à la doctrine néo-libérale en vigueur, qui met l'accent sur la décentralisation, le partage des pouvoirs et la lutte contre la bureaucratie. Les fonds sociaux cadrent bien avec les objectifs de cette doctrine.

44. Le PRESIDENT indique que le débat général faisant l'objet du point 5 de l'ordre du jour continuera à la séance suivante.

La séance est levée à 13 heures.

-----