



COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

RAPPORT D'UN  
SÉMINAIRE RÉGIONAL  
SUR LES DROITS ÉCONOMIQUES,  
SOCIAUX ET CULTURELS



Organisé par la Commission internationale de juristes  
en collaboration avec la Banque africaine de développement



ABIDJAN, CÔTE-D'IVOIRE  
9-12 MARS 1998

La *Commission internationale de juristes* (CIJ) autorise la libre reproduction d'extraits de ses publications à condition que crédit lui soit rendu et qu'une copie de la publication portant l'extrait lui soit envoyée à son siège, à l'adresse suivante :

*Commission internationale de juristes*

Boite postale 216  
81 A, avenue de Châtelaine  
CH - 1219 Châtelaine  
Suisse

Téléphone : (4122) 979 38 00 ; Télécopieur : (4122) 979 38 01

E-mail : [info@icj.org](mailto:info@icj.org)

<http://www.icj.org>

Photo de couverture : Conseil œcuménique des églises (COE), Peter Williams.

© **Commission internationale de juristes (CIJ)**, 1999

ISBN 92 9037 097 1

Imprimerie Abrax -F-21300-Chenôve



**RAPPORT D'UN  
SÉMINAIRE RÉGIONAL  
SUR LES DROITS ÉCONOMIQUES,  
SOCIAUX ET CULTURELS**

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

**ABIDJAN, CÔTE-D'IVOIRE  
9-12 MARS 1998**

## SOMMAIRE

Introduction	7
Discours de bienvenue <i>Adama Dieng</i>	11
Allocution <i>M. Omar Kabbaj</i>	17
Allocution <i>M. Ahoua N'Guetta Timothée</i>	23
Bonne gouvernance, processus de décision et participation <i>Ablassé Ouedraogo</i>	27
Opportunité et possibilités d'appliquer les prescriptions de gouvernance dans les pays membres emprunteurs de la Banque africaine de développement <i>Francis M. Ssekandi</i>	33
Indivisibilité, priorités et justiciabilité : de quelques arguments fallacieux autour des droits <i>E. Nii Ashie Kotey</i>	45
Le développement en tant que droit de l'homme <i>Jean-Pierre Mavungu</i>	51
La Charte et la Commission africaines des droits de l'homme et des peuples : mission de promotion et de protection des droits économiques, sociaux et culturels en Afrique <i>Germain Baricako</i>	65
Traité instituant la Communauté économique africaine et protection et promotion des droits économiques, sociaux et culturels <i>Ben Kioko</i>	83
L'expérience du Groupe de la Banque africaine de développement dans le financement des projets et programmes relatifs à la réduction de la pauvreté	
La Banque africaine de développement et les pauvres en Afrique <i>Abdullahi M. Yahie</i>	91
L'expérience du FOVAD <i>Mazide N'Diaye</i>	121
Conférer une protection juridique aux droits économiques, sociaux et culturels : étude du cas du droit au logement <i>Joseph Otteh</i>	127
Corruption et impunité opposées au principe de bon gouvernement et de jouissance des droits économiques, sociaux et culturels en Afrique <i>Charity Ngilu</i>	147
La corruption et l'impunité : obstacles à la jouissance effective des droits économiques, sociaux et culturels <i>Adama Dieng</i>	151

La promotion des droits économiques, sociaux et culturels - portée, enjeux et perspectives : L'expérience de la Banque africaine de développement <i>Dotse Tsikata</i>	155
La Banque mondiale et les droits de l'homme <i>Ibrahim F.I. Shihata</i>	167
Rôle des juristes dans la détermination de la responsabilité de l'Etat en matière de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels <i>Tokunbo Ige</i>	181
Collaboration entre BMD, ONG et OIG Œuvrer ensemble pour le développement : L'expérience de la Banque africaine de développement <i>Jeannine B. Scott</i>	189
Stratégies combinées pour l'application des droits économiques et sociaux : le modèle sud-africain <i>Danie Brand</i>	199
Participation au développement : problématique hommes-femmes et inégalité entre les populations des zones rurales et urbaines L'expérience de la Banque africaine de développement <i>Alice Hamer</i>	207
Participation au développement : s'attaquer à l'inégalité entre les sexes et entre la ville et la campagne <i>Jamillah Kamulegeya</i>	213
Participation au développement : s'attaquer à l'inégalité entre les sexes et entre la ville et la campagne <i>Asha Ramgobin</i>	231
Programmes d'ajustement et réalisation des droits économiques et sociaux des femmes <i>Joana Foster</i>	243
Opportunité et possibilités d'appliquer les prescriptions de gouvernance dans les pays membres emprunteurs de la Banque africaine de développement <i>Francis M. Ssekandi</i>	249
Discours présenté par <i>M<sup>me</sup> Vera Duarte Martins</i>	261
Discours de clôture <i>M. Francis M. Ssekandi</i>	265
Rapport final	267
Liste des participants	275
Annexe	287

## INTRODUCTION

**L**a présente publication est le rapport du séminaire régional qui s'est tenu à Abidjan du 9 au 12 mars 1998. Ce séminaire régional s'inscrit dans le cadre du suivi de la Conférence sur les droits économiques, sociaux et culturels, organisée en 1995 par la Commission internationale de juristes (CIJ) à Bangalore, Inde. Ce séminaire résulte de l'application au niveau régional africain du Plan d'action de Bangalore.

Pour la plupart des pays africains, l'affirmation juridique des droits économiques, sociaux et culturels contenus dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne s'est pas encore traduite au travers de mesures concrètes. Il faut également déplorer que les obstacles qui empêchent la réalisation de ces normes, ainsi que le rôle des différents acteurs au niveau national et régional, ne sont pas encore clairement identifiés.

Des débats préliminaires relatifs à la surveillance des droits économiques, sociaux et culturels ont déjà eu lieu en Afrique à travers une série de rencontres, notamment les ateliers impliquant les organisations non-gouvernementales et les membres de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. A cet égard, les troisième, quatrième, huitième et neuvième ateliers organisés par la CIJ avant la tenue des sessions de la Commission africaine, ont réaffirmé le principe de l'indivisibilité de tous les droits humains, mis en relief la nécessité de surveiller l'application de tous les droits, et de promouvoir et de protéger les droits économiques, sociaux et culturels sur le plan continental.

Ces ateliers ont conclu que le droit au développement serait pratiquement vidé de sens si aucune attention particulière n'était dévolue à la jouissance de ces droits en Afrique. Les ONG et d'autres acteurs ont été conviés à davantage réfléchir sur ces questions en vue de l'élaboration de principes directeurs relatifs à la surveillance de ces droits.

Le séminaire d'Abidjan avait pour objectif d'identifier plus clairement les obstacles à la réalisation des droits économiques sociaux et culturels, les

stratégies pour les surmonter, et de déterminer le rôle de différents acteurs - particulièrement les juristes - dans la promotion de ces droits en vue d'assurer un développement juste et durable en Afrique. Il avait également pour cadre de référence les principes d'universalité et d'indivisibilité des droits humains.

Les participants au séminaire ont mis l'accent sur les principes relatifs à la protection des droits économiques, sociaux et culturels, tenté de clarifier certains concepts tels que celui de la « bonne gouvernance », d'examiner le cadre évolutif de ces droits et de définir une approche à la lumière d'étude des cas en Afrique. Ils ont également examiné l'applicabilité de ce cadre dans le contexte de la Charte africaine et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Par exemple, comment il conviendrait d'appliquer, dans le cadre de la Charte africaine, le concept de la réalisation progressive tel qu'il est contenu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels - mais également dans les principes de Limburg et Maastricht.

Le séminaire se pencha également sur les stratégies relatives au renforcement de la protection des droits économiques, sociaux et culturels, telles que la surveillance, la sensibilisation et la mobilisation, les réformes politiques, la mise en oeuvre de campagnes médiatiques, et la nécessité d'une approche interdisciplinaire pour la protection desdits droits. Dans ce contexte, les participants ont tenté de définir une division opérationnelle du travail entre les différents acteurs. Par exemple, s'agissant de la surveillance, qui seront les principaux acteurs, et qui seront les cibles aux différents niveaux?

D'autres débats ont porté sur la collecte des données, le processus de traitement et de dissémination de l'information, l'élaboration de campagnes d'information éducative, ainsi que la coordination des activités des ONG de concert avec d'autres institutions telles que la Banque Africaine de développement (BAD), et, enfin, une stratégie éducationnelle pour la promotion des droits économiques, sociaux et culturels en Afrique.

Les participants à ce séminaire représentaient la Commission Africaine, le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, des institutions intergouvernementales telles que la CEDEAO et la SADEC, des banques multilatérales de développement et des institutions

financières, des ONG nationales et régionales, de même que les professions juridiques et des universitaires.

Le rapport du séminaire a été porté à l'attention de la 23<sup>e</sup> session ordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples qui a eu lieu à Banjul. La Commission prit note du rapport et le porta à l'attention des organes politiques de l'OUA lors de la 68<sup>e</sup> session du Conseil des Ministres et 34<sup>e</sup> Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA qui se sont déroulés à Ouagadougou, Burkina Faso, du 4 au 10 juin 1998. Dans sa décision AHG/DEC.126 XXXIV (annexe) le Sommet demande au Secrétaire général de l'OUA, en coopération avec la Commission africaine, de convoquer une réunion d'experts de haut niveau afin de « réfléchir sur les moyens d'éliminer les obstacles à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, dont la lutte contre la corruption et l'impunité et proposer des mesures législatives et autres à cet effet ».

La CIJ remercie la Fondation Ford pour le soutien financier qui lui a permis d'organiser le présent séminaire.

Le présent rapport de séminaire sera sans nul doute utilisé par différents acteurs nationaux et régionaux et au niveau du mécanisme de l'OUA chargé de l'application du traité économique africain.

ADAMA DIENG

*Secrétaire général*



## DISCOURS DE BIENVENUE

ADAMA DIENG

*Secrétaire général de la CIJ*

L'hospitalité légendaire de la Côte d'Ivoire me vaut l'honneur et le privilège de prendre la parole, à cette tribune, pour vous souhaiter la bienvenue. Monsieur le Premier Ministre, je voudrais à travers votre personne, remercier Monsieur le Président de la République qui nous a manifesté sa sollicitude. Comme vous le savez, c'est prendre un risque que d'accepter d'accueillir les travaux de la Commission internationale de juristes (CIJ) qui, à travers le monde, a solidement acquis la réputation d'un organisme qui ne ménage jamais ceux qui s'aventurent à apporter des entorses, même minimales, aux principes et aux règlements qui régissent les libertés publiques et les droits fondamentaux de l'homme.

Je voudrais aussi vous remercier, Monsieur le Premier Ministre, d'avoir bien voulu accepter de présider cette séance d'ouverture du séminaire, donnant ainsi à cette cérémonie, une ampleur particulière.

Monsieur le Président de la Banque africaine de développement (BAD), la CIJ, par ma voix, tient à vous exprimer sa gratitude. Vous partagez avec nous la conviction qu'il est possible d'améliorer, par le droit, la condition économique et sociale des populations africaines. L'Histoire retiendra, sans nul doute, cette première d'une collision intellectuelle entre une institution financière africaine et une organisation internationale de défense de la primauté du droit.

Délégués et observateurs, soyez aussi remerciés. Les uns et les autres, vous avez abandonné dans vos pays respectifs vos nombreuses et importantes occupations pour répondre aimablement à notre invitation, à réfléchir en commun sur la problématique de la jouissance effective des droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte africain. Comme vous le savez, notre séminaire se situe dans le cadre de la Commémoration du cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et constitue un suivi de la Déclaration et du Plan d'action de Bangalore adoptés, en 1995, par la Conférence triennale de la CIJ.

Quand bien même nous assistons à des progrès sans précédent, les cris de souffrances de millions d'hommes et de femmes nous parviennent incessamment, résonnant dans nos têtes toujours plus forts et persistants. L'extrême pauvreté, les inégalités sociales et économiques nous ramènent à la pesante réalité bien loin des espérances de prospérité économique et sociale. La misère des peuples, la barbarie des gouvernants, sont plus oppressantes chaque jour et s'étalent sans retenue devant nos yeux incroyables. La communauté internationale impuissante et feutrée dans son immobilisme, a lamentablement échoué à endiguer le flot des souffrances humaines qui gangrène les deux tiers de la planète. C'est à l'examen de ce bilan plus que décevant qu'il apparaît, aujourd'hui plus que jamais, nécessaire de tirer les leçons des approches passées et d'envisager un plan d'action pour le futur, réaliste, certes, mais digne de nos ambitions humanistes.

La dérive du monde moderne a mis en lumière la nécessité d'adapter les programmes de développement en prenant en compte des paramètres essentiels qui jusqu'à présent n'avaient pas -ou peu- été intégrés aux programmes d'aide déployés dans les pays en développement.

Durant des décennies, nombre de gouvernements africains se sont préoccupés uniquement de la croissance économique dédaignant par la même occasion les valeurs humaines et niant les principes fondamentaux des droits de l'homme et de la démocratie. Or aujourd'hui, la relation interactive entre l'économique et le politique s'est resserrée et nettement affirmée. D'une aide strictement économique, on est passé à une aide basée sur les principes de démocratie, d'Etat de droit, de respect des droits de l'homme, de bonne gestion des affaires publiques et de participation du peuple. On s'emploie à fournir une aide plus équilibrée visant à renforcer les institutions démocratiques et le respect des droits de l'homme tout en assurant le développement économique et social de la population.

La démarche consistant à recevoir une aide extérieure de pays donateurs pour faciliter le développement doit nécessairement être canalisée et contrôlée car elle peut être viciée : il faut être vigilant que les réformes politiques et démocratiques soutenues par une aide extérieure n'aggravent la situation économique du pays et des groupes vulnérables et, vice-versa, que les réformes économiques ne soient un prétexte pour durcir le régime ou violer les droits fondamentaux de la personne humaine. Dans les pays

d'extrême pauvreté, il est difficile de soutenir à tout vent des réformes démocratiques sans pour autant préconiser l'adoption de lois et procédures destinées à éliminer les conditions de sous-développement ou à surmonter les obstacles au développement.

Trop souvent on a, sciemment ou non, confondu la notion de développement avec celle de croissance économique. Or il existe une différence flagrante entre les deux notions tant sur le fond que dans la finalité. Alors que, jusqu'à présent, les modèles de développement uniquement fondés sur la croissance économique, visaient à privilégier les facteurs économiques au détriment des facteurs humains et sociaux, aujourd'hui on cherche à mettre davantage l'accent sur les facteurs humains comme étant à la fois les moyens et l'ultime objet de l'effort de développement. Le développement est avant tout « un processus global économique, social, culturel et politique qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent. » Or souvent les violations des droits de l'homme ont été engendrées par l'incapacité de gérer simultanément la poursuite de la croissance économique et les réformes politiques nécessaires pour assurer le succès des orientations prises. Un développement uniquement basé sur la croissance économique ne mène ni à la liberté, ni à la dignité humaine et ne crée pas un contexte favorable pour instaurer une démocratie et une justice fiable. Car la croissance économique repose uniquement sur des considérations d'ordre structurel et conjoncturel sans commune mesure avec le bien-être de la personne humaine.

Je vous rappellerais, à bon escient, que la Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme a affirmé que la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et complémentaires les uns des autres. Elle invite d'ailleurs les organismes de coopération pour le développement à tenir compte « des relations d'interdépendance entre développement, démocratie et droits de l'homme, chacun de ces éléments contribuant à renforcer l'autre ». En outre, l'Article 1<sup>er</sup> de la Déclaration sur le droit au développement réaffirme que le droit au développement est « un droit en vertu duquel toute personne humaine ou tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être

pleinement réalisés [...] ». Les deux concepts sont étroitement imbriqués. Les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, indivisibles et interdépendants, constituent les fins et les moyens de tout développement prenant en compte la dignité humaine. Le développement ne peut viser que l'épanouissement des êtres humains dans tous les aspects de leur vie.

Le recul de la pauvreté reste l'un des objectifs prioritaires de la communauté internationale. A cet effet et partant du postulat précité, des programmes ont été mis en oeuvre en tentant de concilier les programmes de développement avec les concepts de démocratie, de droits de l'homme, de justice indépendante, de bonne gestion des affaires publiques ; car ils sont autant de moyens qui servent le développement et favorisent son essor. Au-delà de la simple complémentarité, le respect des droits de l'homme crée un cadre favorable pour l'activité économique et sociale. Les individus sont libres et peuvent jouir pleinement de leurs droits individuels et collectifs, ils peuvent participer à la gestion de l'Etat et s'émanciper.

Le plein respect des droits de l'homme, notamment les droits économiques, sociaux et culturels, est indissolublement lié au processus de développement, dont l'objectif essentiel est de donner à la personne humaine les moyens de s'épanouir, de participer au développement et de répartir équitablement entre tous les fruits du développement. Le développement est supposé être le moyen de jouir de tous les droits fondamentaux de l'homme. Au-delà de simples considérations économiques, le développement suppose l'épanouissement social, culturel et politique de tous les hommes. Or le fait que la plupart du temps les populations des pays en développement ne jouissent pas de leurs droits économiques, sociaux et culturels sape considérablement leur capacité d'exercer effectivement leurs droits civils et politiques. Cela dit, la question de la jouissance effective des droits économiques et sociaux se pose également dans les pays dits développés, mais à un degré moindre. Aussi, la CIJ travaille-t-elle étroitement avec le Conseil de l'Europe pour la mise en oeuvre de la Charte sociale européenne.

Il ne faut pas faire du développement l'unique condition pour instaurer une démocratie ou faire respecter les droits de l'homme. L'amalgame est trop vite fait. Ces deux concepts sont certes interdépendants dans la mesure où aujourd'hui on ne peut songer à mettre en oeuvre une aide au

développement sans y incorporer une composante relative aux droits de l'homme mais, a contrario, on ne peut invoquer l'absence de politique de développement pour justifier le non-respect des droits de l'homme. Les droits de l'homme sont en eux-mêmes des droits fondamentaux applicables en tout lieu et en toutes circonstances, excepté dans des situations exceptionnelles dans lesquelles il est permis de déroger à certains droits qui ne font pas partie du noyau dur des droits de l'homme. Ce noyau dur est constitué du droit à la vie, des droits de la défense, de la présomption d'innocence, du principe de non-rétroactivité de la loi pénale, de l'interdiction de la torture et de l'esclavage.

Le développement libère les individus de la crainte de l'exploitation, il leur redonne confiance en eux, les incite à mener une vie digne et à acquérir l'indépendance politique. La base du développement d'un pays repose sur ses ressources humaines et matérielles en vue de la satisfaction des besoins collectifs. Tout développement passe par l'avènement de sociétés ouvertes et démocratiques. Il ne s'est jamais vu de progrès social ou économique, une forme de développement efficace, qui n'aient été accompagnés du respect des droits de l'homme.

Malheureusement, à l'heure actuelle, les droits de l'homme sont trop souvent les droits des riches, des puissants et des forts. Les droits de l'homme sont pourtant un facteur essentiel du développement et parce que notre siècle a le mieux mis en évidence, par toutes les formes de communication que nous connaissons, l'idée de solidarité, de communauté et de société universelle, il est temps de reconnaître aux plus démunis la possibilité de bénéficier de tous les droits inhérents à la nature humaine : une nourriture suffisante, l'alphabétisation nécessaire, les droits et libertés fondamentaux. La mise en oeuvre pratique du respect de tous les droits de l'homme, est le moyen d'assurer le développement des individus et des sociétés, et de travailler à l'épanouissement de toutes les facultés humaines. Les droits de l'homme sont pour le développement un fondement et un but, une légitimité et une finalité. Il est ainsi clair qu'on ne peut plus dissocier développement économique, avenir de l'humanité et respect du droit.

C'est cette certitude qui nous a conduit à mettre en cause les juristes pour avoir négligé les questions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels dont l'importance est vitale pour l'humanité. Pour terminer, permettez-moi de rappeler les propos que j'ai tenus au moment de

l'adoption de la Déclaration de Bangalore : « Nous ne diminuons pas l'importance des droits civils et politiques. Nous appelons simplement tous les magistrats et les avocats dans le monde à prendre conscience du rôle légitime du droit dans l'appréciation des questions vitales soulevées par les droits économiques, sociaux et culturels. Aux citoyens ordinaires, qui n'ont jamais pénétré dans un tribunal ou dans un commissariat de police, les droits de l'homme les plus pressants sont souvent ceux qui concernent l'accès aux soins médicaux, l'éducation, la nourriture et le logement. »

Vous conviendrez avec moi que l'appel aux avocats et aux magistrats vise également tous ceux et toutes celles qui ont à coeur de sortir le continent africain de la misère, la faim et le désespoir. Aussi, les institutions africaines, que ce soit l'OUA, la BAD, la CEDEAO, la SADEC, etc. doivent-elles davantage se préoccuper, dans leur quête de la Justice sociale, des questions relatives à la corruption, l'enrichissement illicite, le pillage des réserves de devises, le transfert éhonté des capitaux vers les coffres occidentaux, voire asiatiques. Elles doivent porter haut le flambeau de la lutte contre l'enrichissement frauduleux des responsables de l'Etat au détriment de l'intérêt public. S'engager dans un tel combat, c'est déjà contribuer à réduire les obstacles à la jouissance effective des droits économiques, sociaux et culturels, c'est également participer au renforcement de la démocratie en Afrique.

Nous formons le voeu ardent que ce Séminaire régional, organisé par la CIJ conjointement avec la BAD, marque un nouvel élan vers une Afrique plus juste et plus égale d'où nul ne sera exclu, nous voulons dire une Afrique de Droit sans laquelle il n'y aura pas une Afrique de Paix.

## ALLOCUTION PRONONCÉE

PAR

M. OMAR KABBAJ

*Président du Groupe de la Banque africaine de développement*

C'est un honneur et un réel plaisir pour moi de m'entretenir avec cette auguste assemblée de juristes africains et de défenseurs des droits de l'homme réunis ici, en ce jour, pour participer au séminaire régional sur les « Droits économiques, sociaux et culturels ». La présence parmi nous de Son Excellence Monsieur le Premier Ministre, malgré ses nombreux engagements importants, donne une signification particulière à ce séminaire et témoigne de l'importance et de l'intérêt que le gouvernement ivoirien attache au développement économique, au progrès social et à son corollaire, la promotion des populations du continent africain aux plans économique, social et culturel.

Pour ma part, je considère l'invitation faite à la Banque africaine de développement de parrainer ce séminaire, ainsi que celle qui ma été faite par la Commission internationale de juristes (CIJ) de participer à ce séminaire, comme une confirmation de la confiance que vous éprouvez pour le Groupe de la Banque africaine de développement et la foi que vous avez en sa mission de contribuer au développement économique et au progrès social des pays africains et, partant, à la promotion et à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels des populations africaines. Je suis conscient de l'importance et des conséquences d'une telle confiance en notre institution qui devra, désormais, et comme par le passé, s'en montrer digne. C'est un honneur pour moi d'avoir été invité à partager avec vous mon point de vue concernant le thème de ce séminaire.

S'il est vrai que le concept des droits de l'homme et des libertés fondamentales est aussi vieux que l'espèce humaine, il y a toutefois lieu de rappeler que ces droits et libertés ont été codifiés pour la première fois, en tant qu'instrument juridique international, dans la Charte des Nations Unies – qui prescrit à cette institution internationale de promouvoir le « respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales » – avant d'être repris en 1948, dans la Déclaration universelle des droits de

l'homme. La Déclaration elle-même a été, par la suite, définie et élaborée en deux pactes internationaux : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, thème de ce séminaire.

Comme nous le savons tous, l'Afrique a enregistré, ces trois dernières années, des signes encourageants de redressement économique. Bien qu'en légère régression par rapport à 1996 où il s'établissait à 5 %, le taux estimatif révisé de croissance du PIB dans la région a été de 3,7 % en 1997, contre 1,9 % de 1990 à 1995.

Au-delà des résultats obtenus dans l'ensemble de la région, une tendance encourageante se dégage : les progrès accomplis pour instituer des cadres macro-économiques propices et promouvoir le secteur privé contribuent effectivement à renforcer les perspectives économiques d'un nombre croissant de pays. C'est ainsi que, ces trois dernières années, près des deux tiers des pays du continent ont enregistré des taux de croissance supérieurs à 3 % et, partant, une amélioration de leurs revenus moyens. En 1996/97, un nombre record de 20 pays africains ont enregistré des taux de croissance supérieurs à 5 %. Par ailleurs, plus des quatre cinquièmes de nos pays ont enregistré, ces deux dernières années, des taux de croissance positifs, contre seulement un tiers au début de cette décennie. Mieux encore, les institutions financières internationales prévoient un taux de croissance du PIB de 5 % en 1998.

Bien qu'encourageant, le redressement économique récent de l'Afrique reste très insuffisant, compte tenu de la nécessité de créer des conditions socioéconomiques plus sûres. En effet, les résultats obtenus sur l'ensemble du continent occultent les conditions difficiles existant dans certains pays, en particulier ceux confrontés à des problèmes de société. Malgré les perspectives qui se dessinent sur l'ensemble du continent, la précarité du processus de croissance demeure un sujet de préoccupation, à cause de problèmes d'ordre structurel que l'Afrique peut difficilement maîtriser. Ces contraintes doivent être supprimées pour que le processus de croissance puisse être plus durable.

Bien que le processus de redressement reste précaire et que les problèmes socioéconomiques des deux décennies précédentes n'aient pas encore été entièrement résolus, l'intensification des réformes économiques

et le progrès accompli pour stabiliser le cadre sociopolitique sont encourageants et permettent d'espérer de meilleures perspectives économiques pour le continent.

Permettez-moi de vous donner un bref aperçu des opérations du Groupe de la Banque durant l'année écoulée. En 1997, la Banque a accompli des progrès sensibles dans son programme de réformes institutionnelles. Vous vous souviendrez que ce programme, lancé en septembre 1995, s'articule autour de quatre points essentiels : la qualité des opérations du Groupe de la Banque, la gestion financière de l'institution, sa structure, et sa gouvernance. J'ai plaisir à vous annoncer que les résultats obtenus dans ces domaines ont sensiblement amélioré la portée et la qualité des opérations du Groupe de la Banque dans nos pays membres régionaux. Ces résultats ont également contribué à redonner confiance à nos actionnaires et partenaires dans les opérations et la gestion de la Banque.

L'année 1997 revêt une importance capitale, d'autant plus que c'est la première fois, depuis 1993, que les opérations de prêts du FAD ont pleinement repris. Cette reprise nous a permis d'accroître sensiblement notre soutien aux pays membres régionaux, notamment les opérations financées à des conditions libérales. En 1997, les engagements du Groupe de la Banque se chiffraient au total à 1,9 milliard de dollars, contre 800 millions en 1996. A cet égard, il est tout aussi important de noter que les engagements du FAD atteignaient 1,1 milliard de dollars en 1997, soit près du quadruple de leur montant (300 millions) de 1996. Je voudrais souligner que, parallèlement à l'accroissement des opérations, des mécanismes ont été créés en vue d'assurer la qualité des opérations. Du fait de l'amélioration systématique de nos capacités opérationnelles et institutionnelles, nous pensons être désormais en position de force pour soutenir des projets et programmes de développement, avec un budget de l'ordre de 2,5 milliards de dollars par an.

Promouvoir et renforcer la pratique de la bonne gouvernance dans nos pays est un sujet d'actualité qui, à mon sens, suscitera un vif intérêt et méritera une attention soutenue, dans les années à venir. De toute évidence, la bonne gouvernance – généralement considérée comme étant fondée sur la primauté du droit, la participation des parties intéressées, l'obligation de rendre compte et la transparence dans la gestion du secteur public – est, en soi, un objectif louable, un objectif vers lequel devrait tendre le Groupe de

la Banque. Toutefois, si des institutions financières telles que le Groupe de la Banque s'engagent dans ce domaine, c'est également pour d'autres raisons.

L'évolution observée récemment tant en Afrique que dans le reste du monde montre que la bonne gouvernance est un élément indispensable de la croissance et du développement économiques durables, et de la mise en valeur des ressources humaines. Pour le Groupe de la Banque, il est de plus en plus évident qu'une bonne gestion du développement est indispensable pour la bonne exécution des projets et programmes que nous finançons. L'importance de la bonne gouvernance pour l'instauration d'un climat propice aux affaires et la bonne gestion des ressources de développement – en faisant prévaloir la transparence et l'obligation de rendre compte – est devenu un élément indispensable de concertations entre le Groupe de la Banque et ses Etats membres. En raison de ses rapports privilégiés avec les gouvernements de la région, le Groupe de la Banque est bien placé pour s'entretenir de ces questions sensibles avec les hauts fonctionnaires et les dirigeants politiques des pays membres et les conseiller dans ce domaine. Pour la Banque, il est plus important de privilégier les aspects micro-économiques que les aspects macro-économiques – en ce qui concerne, par exemple, les réformes et autres améliorations à apporter aux systèmes juridiques, et le renforcement des organes législatifs et des cabinets d'audit. Les ressources du Groupe de la Banque, y compris les fonds d'assistance technique, serviront à financer des programmes d'aide dans ces domaines.

Pour promouvoir efficacement la bonne gouvernance dans les pays membres régionaux, le Groupe de la Banque financera des projets et des programmes et soutiendra des actions gouvernementales qui favoriseront le processus de démocratisation, la transparence dans la gestion des dépenses publiques et la participation de la société civile non seulement aux prises de décisions, à l'élaboration des principes d'action et à la mise en œuvre de programmes, mais aussi en matière d'accès aux ressources – en d'autres termes, la société civile doit avoir voix au chapitre (en décentralisant les prises de décisions) et doit disposer de moyens nécessaires (en décentralisant les finances publiques) pour intervenir dans le programme de développement.

La stratégie révisée de développement du secteur privé de la Banque, fondée sur le rôle de catalyseur que cette institution doit jouer pour

mobiliser des capitaux étrangers privés, comporte cinq éléments : premièrement, aider les pays à créer un cadre propice au développement du secteur privé ; deuxièmement, financer directement des projets du secteur privé avec un vaste assortiment d'instruments financiers ; troisièmement, participer et aider au financement privé d'infrastructures ; quatrièmement, étendre l'aide aux programmes de privatisation ; et cinquièmement, aider au développement de petites et moyennes entreprises. Cette dernière mesure sera suivie d'une opération distincte (l'initiative de micro-financement en faveur de l'Afrique du FAD) pour soutenir des micro-entreprises avec les ressources concessionnelles du Fonds africain de développement – acheminées par le biais d'ONG et autres intermédiaires compétents. Bien qu'elle porte sur tous les aspects, la stratégie de la Banque sera appliquée judicieusement et avec pragmatisme, en collaboration avec d'autres institutions telles que la SFI, des organisations multilatérales et bilatérales, et des institutions du secteur privé. Il sera particulièrement important d'établir des relations de partenariat avec des institutions et des investisseurs du secteur privé pour mettre en œuvre cette stratégie.

La réforme des cadres juridique et réglementaire est tout aussi intéressante et importante, parce que nécessaire pour promouvoir le développement effectif de la plupart des économies africaines. Malgré les efforts récemment déployés par d'autres institutions de financement du développement (IFD), l'exécution des marchés reste un obstacle majeur au développement des entreprises en Afrique. Le Groupe de la Banque continuera de collaborer étroitement avec d'autres IFD et organisations bilatérales intéressées pour éliminer les contraintes posées, sur le plan administratif, par les lois en vigueur, afin que les pays membres régionaux puissent attirer suffisamment de capitaux étrangers privés pour s'assurer un développement durable dans les années à venir, car ce n'est que par une croissance durable que nous pouvons espérer réduire et, enfin, éliminer la pauvreté en Afrique.



# ALLOCUTION

DE

M. AHOUA N'GUETTA TIMOTHÉE

*Ministre d'Etat chargé des relations avec les institutions*

**L**a Côte d'Ivoire et son gouvernement se réjouissent de l'honneur qui leur est fait d'être choisis pour abriter le Séminaire sur les droits économiques, sociaux et culturels organisé par la Commission internationale de juristes et la Banque africaine de développement.

Pour moi-même, c'est un privilège spécial qui m'est accordé de prendre la parole au nom du Chef de l'Etat, son Excellence, Monsieur Henri Konan Bedié, Président de la République et du gouvernement devant cette assemblée d'éminents spécialistes du droit, à qui j'adresse le chaleureux Akwaba, c'est-à-dire la cordiale bienvenue en Côte d'Ivoire.

Je ne doute nullement de la contribution que vos réflexions apporteront à la cause des droits de l'homme en général, et plus particulièrement à celle des droits économiques, sociaux et culturels, qui apparaissent encore aujourd'hui mal connus du commun d'entre nous, parce qu'ils ne bénéficient pas toujours de la même attention que celle qui est accordée aux droits civils et politiques.

A la vérité, de nombreux obstacles freinent la mise en oeuvre de ces droits essentiels. Ainsi, certaines thèses tentent d'accréditer l'idée que les droits économiques, sociaux et culturels sont des droits de moindre importance ou de seconde catégorie ; d'autres leur dénie purement et simplement la nature de droit.

Je voudrais passer rapidement en revue quelques uns des arguments avancés :

- Les droits économiques, sociaux et culturels, soutient-on, ne peuvent pas être mis sur le même pied que les droits civils et politiques car au plan international, ils ne bénéficient pas de leur application.

- Ces droits, dit-on encore, ne sont pas inhérents à l'homme comme le sont les droits civils et politiques et ne sont, par conséquent, pas fondamentaux.
- S'agissant de leur nature, on affirme que les droits économiques, sociaux et culturels sont plus des objectifs de portée morale à assurer progressivement par les Etats que des droits à respecter. Ou encore qu'il s'agit plus de déclarations politiques des Etats que de droits à proprement parler ; et à ce titre, ils ne constituent pas des obligations.

Pour d'autres enfin, il s'agit de dispositions qui manquent de contenu juridique concret ou d'incitations précises pouvant favoriser leur mise en œuvre. Parfois on leur attribue des fondements marxistes qui en feraient des freins à l'éclosion de la démocratie libérale...

En réalité, le plus grand obstacle à la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels réside dans la stagnation ou la récession économique, car les mesures d'austérité qu'elles engendrent ne sauraient, évidemment, favoriser l'épanouissement de ces droits. A cet égard, les décennies récentes n'ont guère été propices à l'éclosion des droits économiques, sociaux et culturels, notamment dans notre continent. Il faut donc espérer que la reprise économique qui se dessine un peu se confirme et se prolonge, afin qu'une plus grande attention soit enfin dévolue à ces droits, car leur mise en oeuvre apparaît aujourd'hui comme une condition prioritaire de toute stratégie de développement à long terme.

La Côte d'Ivoire a compris très tôt l'importance que représente pour un jeune pays la satisfaction des besoins fondamentaux que sont la santé, l'éducation et l'emploi. Aujourd'hui, son peuple et ses gouvernants sont résolus à poursuivre cette voie dans un contexte marqué par le renouveau politique intervenu en 1990.

C'est ainsi qu'au plan politique, notre gouvernement s'attache à l'édification patiente mais sans relâche des bases d'une démocratie participative, ouverte à toutes les sensibilités, à tous les courants reposant sur un multipartisme et un syndicalisme dynamiques ; c'est aussi la promotion d'une presse nombreuse et variée dont la vitalité et la liberté de ton peuvent actuellement s'observer dans les kiosques à journaux. C'est dire que l'ouverture politique est déjà effective en Côte d'Ivoire et elle est appelée à connaître un grand élargissement.

Au plan économique, outre le maintien de l'effort de modernisation et de diversification du secteur agricole, le souci d'élargir les bases d'une économie dont l'Etat se désengage progressivement pour laisser les activités de production des biens et services au profit du secteur privé, se concrétise.

A cet égard, le succès de programme de privatisation et des douze Travaux de l'Eléphant d'Afrique renforce le rôle moteur du secteur privé dans l'économie.

Cependant, pour apporter une contribution efficiente à l'amélioration du bien-être des populations, l'initiative privée doit s'appuyer sur un Etat de droit, garant d'une paix stable, préalable du développement.

C'est dans ce sens que la Côte d'Ivoire, dès son accession à l'indépendance en 1960, a fait de la formation la clé de voûte des libertés individuelles et des droits fondamentaux de chaque citoyen. Car la formation et la santé concourent au plein épanouissement du citoyen et de l'individu et permet d'asseoir un climat de paix et de justice.

Ainsi l'objectif à moyen terme du gouvernement, est de parvenir à scolariser tous les citoyens et assurer une couverture sanitaire totale du territoire national.

Avec l'appui des organismes internationaux et des pays amis, des actions sont menées pour mettre les soins de santé primaire à la portée de tous et élever à 90 % d'ici l'an 2000, le taux de fréquentation scolaire dans le primaire. A cet effet, un programme de construction de structures scolaires se poursuit à travers tout le pays ; parallèlement, la restructuration de l'Université, pour mieux l'adapter aux besoins de l'économie moderne, implique les changements profonds dans l'enseignement secondaire général et technique afin que ceux qui sortent de nos structures de formation soient immédiatement utiles à l'économie en général, et plus particulièrement à eux-mêmes.

Telles sont quelques unes des actions que mène le gouvernement ivoirien pour rendre effective la concrétisation non seulement des droits de l'homme en général, mais aussi des droits économiques sociaux et culturels en particulier.



## **BONNE GOUVERNANCE, PROCESSUS DE DÉCISION ET PARTICIPATION**

ABLASSÉ OUEDRAOGO\*

**L**a question centrale que nous voulons nous poser en traitant ce thème très important est celle-ci.

« En quoi la bonne gouvernance peut-elle assurer le développement durable de façon générale et particulièrement en Afrique ? »

Cela s'explique tout simplement par le fait que le développement est à la base de l'existence de toute société et donc de notre monde.

Mais le développement, c'est bien davantage sans doute que des chiffres, des flux financiers, la bonne application de théories macro-économiques pertinentes. Les acteurs du développement sont d'abord les hommes et les femmes incités à innover, à travailler, à consommer, à épargner, à s'engager et à investir. Ce sont là par conséquent des volontés à solliciter, des hésitations à vaincre, des décisions à emporter, donc la participation de tous les acteurs à obtenir.

### **De la définition de la Bonne Gouvernance : Rappel**

L'une des définitions les plus communément admises aujourd'hui présente la Bonne Gouvernance comme le système de gestion politique et administrative des ressources publiques qui, avec l'aide de l'autorité politique et d'un pouvoir de contrôle, vise le développement économique et social d'une société. Le pouvoir exécutif étant l'élément central de l'autorité politique, celui-ci joue un rôle déterminant dans le système de gouvernance.

Plus simplement, la Bonne Gouvernance s'entend comme un ensemble de valeurs, de règles et d'institutions qui concourent à une saine gestion des affaires publiques pour satisfaire les besoins fondamentaux et créer des opportunités pour les générations futures.

---

\* S.E. M. Ablassé Ouedraogo est Ministre des Affaires étrangères du Burkina Faso.

Ainsi la Bonne Gouvernance poursuit un idéal de dignité et de progrès et concourt à la promotion et au mieux être des hommes et des femmes, dans la vocation d'assurer à tous éducation, travail, soins et protection sociale. C'est une exigence de paix et de stabilité intérieure et ce sont de bonnes règles de vie commune.

Pour ce faire, la clé de voûte du système demeure un Etat fort, ambitieux pour tous, doté d'une véritable autorité, respecté parce que lui-même est respectueux des droits fondamentaux de l'homme et des principes démocratiques que sont essentiellement les libertés d'opinion et d'expression, l'égalité devant la justice, le refus de l'arbitraire et la soumission aux règles constitutionnelles.

La bonne gouvernance pour tout dire, ce sont des institutions légitimes donc acceptées et soutenues par tous, capables de susciter l'adhésion et de mobiliser toutes les énergies.

Cette adhésion, disons même que cette participation, sera d'autant plus forte que les peuples se reconnaîtront dans les mécanismes qui les gouvernent et les hommes qui les conduisent. Elle sera d'autant plus forte que grandira leur participation à la vie publique et aux décisions qui les touchent dans leur existence quotidienne.

Le rassemblement et l'adhésion de tous s'obtiennent aussi par le dialogue social. Ce qui veut dire que les relations du travail, la question des salaires, la protection sociale, la politique de l'emploi doivent faire l'objet d'une concertation étroite avec l'ensemble des citoyens.

En outre, si de façon générale la bonne gouvernance signifie la mise en place d'un cadre prévisible et transparent de règles et d'institutions pour la conduite des affaires publiques et privées, du point de vue du secteur privé, ce cadre doit être bien défini, accessible et donner lieu à une application impartiale et les intentions de l'Etat doivent être prévisibles. La bonne gouvernance permet à l'initiative privée de s'épanouir et attire grâce aux conditions d'accueil favorables, les entrepreneurs et les investisseurs étrangers. Elle inspire la confiance sans laquelle il n'y a pas de développement possible et constitue la clé de tout financement et de tout investissement ; la bonne gouvernance suscite bien sûr et tout naturellement la solidarité internationale et encourage un engagement accru des bailleurs de l'aide publique au développement.

Du point de vue de l'Etat, appliquer la bonne gouvernance, c'est gérer le secteur public d'une façon adéquate, fondée sur les principes de responsabilisation et de transparence.

### **Les objectifs de la Bonne Gouvernance**

En tant que priorité dans le système de gestion politique et administrative, la Bonne Gouvernance vise :

- le renforcement de la démocratie dans la paix, la sécurité et la stabilité institutionnelle ;
- la probité et la transparence dans la gestion des affaires de la cité ;
- la pleine participation des populations et de la société civile au processus de développement ;
- la promotion d'une administration de développement ;
- la prise en compte de la dimension prospective et des valeurs culturelles dans les différentes stratégies de développement.

### **Mais comment réaliser ces objectifs ?**

- 1) le renforcement de la démocratie : par l'approfondissement de la culture démocratique à travers l'adoption de mesures propres à garantir et à favoriser la pleine participation de tous les acteurs nationaux à l'animation de la vie politique des pays et par la consolidation de la cohésion sociale.
- 2) la probité et la transparence dans la gestion des affaires de la cité par :
  - le renforcement des structures d'orientation, des mécanismes et procédures de contrôle et de suivi ;
  - l'obligation de rendre compte à tous les niveaux de la gestion des affaires publiques ;
  - la bonne gestion des ressources publiques ;
  - l'indépendance de la justice et la liberté des médias.

- 3) La pleine participation des populations et de la société civile au processus de développement par :
- leur association effective à la définition des orientations et à la prise des décisions dans tous les secteurs de développement ;
  - la reconnaissance et le renforcement du rôle des groupements et des associations en tant que relais et auxiliaires de l'action administrative et moyens d'expression des solidarités sociales.
- 4) La promotion d'une administration de développement par :
- un recentrage des missions de l'Etat sur ses fonctions de régulateur social et de garant de la sécurité publique et de stabilité des institutions ;
  - une meilleure organisation et une plus grande rationalisation du travail administratif ;
  - une amélioration de la qualité et de l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières ;
  - une déconcentration des services de l'Etat ;
  - une décentralisation renforcée au bénéfice des collectivités locales.
- 5) La prise en compte de la dimension prospective et des valeurs traditionnelles dans les différentes stratégies de développement par la recherche d'un consensus national sur le type de société à bâtir.

## Conclusions

L'univers sociopolitique en mouvement a engendré un pluralisme social et une diversité des valeurs et des intérêts créant de nouvelles attentes à l'égard de la gouvernance qui interpellent non seulement le Pouvoir Exécutif mais aussi les autres acteurs que sont, le législatif, le judiciaire et la société civile dont les rôles respectifs doivent être pleinement joués.

---

Vis-à-vis du pouvoir exécutif, les acteurs sociaux demandent en somme moins et mieux d'Etat. D'où la place de plus en plus importante prise par les communautés et associations locales dans la prise et mise en oeuvre des décisions et la tendance à l'autonomisation de l'action du secteur privé, véritable moteur de la société civile.



## OPPORTUNITÉ ET POSSIBILITÉS D'APPLIQUER LES PRESCRIPTIONS DE GOUVERNANCE DANS LES PAYS MEMBRES EMPRUNTEURS DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

FRANCIS M. SSEKANDI\*

**T**out au long des années 80 et 90, les principes de gouvernance et le rôle que les institutions financières internationales devraient jouer dans leur promotion sont revenus comme un leitmotiv dans le débat engagé entre donateurs, institutions financières internationales et pays bénéficiaires. La même préoccupation transparait dans les discussions en cours au sein de la Banque africaine de développement (la « Banque ») et du Fonds africain de développement (le « Fonds »).

Le problème de la gouvernance a occupé une large place dans les consultations qui ont abouti à la Septième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement (FAD-VII) en mai 1996. Le rapport des plénipotentiaires des Etats participants du Fonds (document ADF-VII/CM.11/96/19/Rev.10 de mai 1996) précise que les ressources du FAD-VII seront allouées aux pays membres de la Banque dont les gouvernements sont déterminés à appliquer la bonne gouvernance dans leurs politiques et approches de développement. Par ailleurs, lorsqu'il a décidé en 1994 de mettre sur pied le Comité ad hoc pour mener des négociations et émettre des recommandations sur la Cinquième augmentation générale du capital-actions (AGC-V), le Conseil des gouverneurs de la Banque a souligné, entre autres choses, les problèmes de gouvernance et leur incidence sur l'efficacité des opérations de la Banque.

Nonobstant l'importance des problèmes de gouvernance relevée ci-dessus, certains observateurs ont mis en doute la légalité et l'opportunité de les inclure dans les documents de politique de la Banque et du Fonds en invoquant pour motifs que ces questions ne sont pas prévues dans les buts

---

\* Francis M. Ssekandi, Conseiller juridique général au Département des affaires juridiques, Banque africaine de développement.

et fonctions de la Banque et du Fonds, et que l'Article 38 (2) de l'Accord portant création de la Banque africaine de développement et l'Article 21 de l'Accord portant création du Fonds africain de développement semblent limiter le rôle du Groupe de la Banque dans ce domaine, du fait qu'ils interdisent toute ingérence dans les affaires politiques d'un Etat membre de la Banque.

La question centrale consiste donc à savoir si les questions touchant à la bonne gouvernance peuvent être interprétées comme rentrant dans les « affaires politiques », exclues du champ d'intervention de la Banque, ou comme faisant partie intégrante des « considérations économiques », qui sont du ressort de la Banque lorsqu'elle doit décider d'accorder des prêts à ses membres. Ce document tente d'apporter une réponse à cette question.

## 1 - Définition de la gouvernance

Le vocable de « gouvernance » véhicule plusieurs connotations et renvoie à différents phénomènes et processus selon les personnes. Il est donc utile de clarifier dès le départ le sens donné par la Banque et le Fonds au terme « gouvernance ». Des nombreuses définitions qui existent aujourd'hui, celle qui semble correspondre à l'idée de la Banque et du Fonds est celle qui figure dans le *Webster's New Universal Unabridged Dictionary* (Londres, 1979) : "the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development" (« la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays pour le développement »). La notion de gouvernance renvoie donc directement à la gestion des ressources d'un pays dans le cadre du processus de développement.

Compte tenu du sens qui est donné à cette notion de « gouvernance », on est immanquablement confronté à la difficulté d'opérer une distinction entre deux aspects de la gouvernance, à savoir a) ceux qui ont trait aux buts et fonctions de la Banque et du Fonds ainsi qu'ils sont énoncés dans les accords portant création de ces institutions et rentrent donc dans le mandat de la Banque et du Fonds, et b) les aspects qui représentent des « considérations politiques » et sont, de ce fait, interdits et échappent à la compétence de la Banque et du Fonds.

L'objectif premier de ce document est de montrer, d'un point de vue juridique, comment la Banque et le Fonds abordent la question de la gouvernance. Le problème fondamental consiste à déterminer les aspects de la gouvernance qui entrent dans le cadre du travail de la Banque et du Fonds et ceux qui constituent manifestement des considérations d'ordre politique qui ne peuvent donc être prises en compte sans violer les dispositions des accords portant création de la Banque et du Fonds.

## **2 - Buts et fonctions de la Banque et du Fonds**

Le but et les fonctions de la Banque sont énoncés aux articles premier et 2 de l'Accord portant création de la Banque. Aux termes de l'article premier de l'Accord, le but de la Banque est de « contribuer au développement économique et au progrès social des Etats membres régionaux, individuellement et collectivement ».

Pour atteindre son but et exercer ses fonctions, la Banque peut assurer ou faciliter le financement de projets et programmes dans les pays membres, leurs subdivisions ou leurs groupements. Ces projets et programmes peuvent être entrepris ou exécutés par des organes publics et privés de ces pays ou par des institutions régionales ou internationales œuvrant au développement de l'Afrique.

Le financement des projets et programmes obéit à des principes de saine gestion bancaire, ce qui revient à dire qu'ils doivent être techniquement, financièrement et économiquement viables. La viabilité technique, financière et économique est ainsi devenue déterminante pour le financement de la Banque.

L'article 2 de l'Accord portant création du Fonds stipule que le Fonds a pour objet d'aider la Banque à contribuer de façon de plus en plus effective au développement économique et social des membres de la Banque et à promouvoir la coopération et le commerce international. Il prévoit, en outre, que le Fonds procure des moyens de financement à des conditions privilégiées pour la réalisation d'objectifs qui présentent une importance primordiale pour le développement des pays membres ou le favorisent.

Les mandats de la Banque et du Fonds sont donc clairement définis. Le mandat de la Banque consiste principalement à assurer l'investissement

requis pour le développement économique et le progrès social de ses pays membres régionaux. Quant au Fonds, sa mission est d'aider la Banque à « contribuer de façon effective au développement économique et social » des pays membres les moins développés en apportant des financements concessionnels. Il est également utile de noter que l'article 2 (3) de l'Accord portant création de la Banque stipule que « la Banque s'inspire des dispositions » des articles premier et 2 de l'Accord, qui ont tous deux essentiellement trait au développement économique et au progrès social des pays membres régionaux.

### **3 - Considérations d'ordre économique**

Les accords portant création de la Banque et du Fonds prévoient des dispositions pratiquement identiques qui imposent aux deux institutions de ne fonder leur décision que sur des considérations économiques et les mettent à l'abri des différends politiques internes aux pays membres.

Concrètement, l'Accord portant création de la Banque stipule que la Banque prend des dispositions pour s'assurer que le produit d'un prêt quelconque consenti ou garanti par elle est employé aux fins auxquelles ledit prêt a été accordé, en donnant aux considérations d'économie et de rendement l'importance qui leur est due.

Les dispositions correspondantes de l'Accord portant création du Fonds indiquent que le Fonds prend toutes les dispositions utiles en vue d'obtenir que les sommes provenant de ses prêts soient consacrées aux fins pour lesquelles ils ont été accordés, en tenant dûment compte des considérations d'économie, de rendement et de concurrence commerciale internationale et sans se préoccuper des influences ou considérations d'ordre politique ou extra-économique.

La ligne de démarcation entre les « considérations d'économie » et les « affaires politiques » énoncée dans les accords portant création de ces institutions n'est pas dénuée de toute ambiguïté. Il s'impose, toutefois, de remarquer que la Banque et le Fonds sont censés être neutres par rapport aux débats politiques internes entre les différents organes de l'Etat ou leurs affiliés politiques. Toutefois, en accordant l'attention aux considérations d'ordre économique, la Banque doit inévitablement s'intéresser aux

différents aspects de la gestion et de l'affectation des ressources pour le développement économique des pays membres.

#### **4 - Considérations de bonne gouvernance applicables du fait de leur effet économique direct sur les obligations internationales**

La Banque et le Fonds ont clairement pour mandat et pour obligation de promouvoir le développement économique des Etats membres. Ce processus implique nécessairement la réorganisation et la restructuration de l'économie, qui influent sur la propriété, les droits, l'infrastructure civile et d'autres structures qui servent également de véhicules politiques.

#### **5 - Aspects de la gouvernance qui rentrent dans le mandat de la Banque**

##### **a) Responsabilité**

La responsabilité est au centre de la gouvernance. Un aspect de la responsabilité qui est primordial pour la Banque et le Fonds a trait à la responsabilité financière. Celle-ci exige que soient mis en place les moyens requis pour assurer une bonne gestion financière des projets du secteur public et privé.

Il est donc du ressort de la Banque et du Fonds de veiller à l'observation des procédures comptables adéquates ainsi qu'à la prévision et à la réalisation d'un audit satisfaisant, tant interne qu'externe, pour toute opération de financement à laquelle ils participent. Ce sont là des questions prévues par les accords portant création de la Banque et du Fonds ainsi que par d'autres instruments juridiques, comme les Conditions générales applicables aux accords de prêt et aux accords de garantie ou les conditions pour l'utilisation des ressources de la Banque et du Fonds.

##### **b) Transparence et information**

Comme le prévoient les accords respectifs, la Banque et le Fonds doivent être guidés par le souci d'économie et d'efficacité dans l'utilisation de leurs ressources. Ils sont également tenus d'accorder des chances égales aux fournisseurs, entrepreneurs et consultants des pays membres de la Banque. A cet effet, la Banque et le Fonds ont fixé une procédure d'appel

international d'offres concernant les marchés de travaux, biens et services à financer sur ces ressources.

Pour assurer l'économie et la transparence dans l'utilisation des fonds mis à la disposition des pays membres, la Banque et le Fonds ont institué comme impératif la transparence et l'information dans toutes les transactions concernant les ressources du prêt ou de tout autre financement octroyé. Grâce à la transparence, l'accès aux informations dans les pays emprunteurs et leur fiabilité s'améliorent, surtout pour les marchés financiers.

### c) Etat de droit

L'existence de lois claires et d'institutions juridiques efficaces facilitant l'interaction entre les agents économiques et l'Etat constitue un préalable au développement économique, en particulier l'essor d'un secteur privé viable. Un système juridique adéquat assure la stabilité et la prévisibilité indispensables pour instaurer un environnement économique où puissent être mesurés de manière rationnelle les risques et avantages d'entreprendre ainsi que le coût des transactions.

Des lois inadéquates, l'incertitude et l'imprévisibilité entourant leur mise en application, la faiblesse des organes chargés d'en assurer l'exécution, l'arbitraire et les pouvoirs discrétionnaires, l'administration inefficace des cours et tribunaux, la lenteur des procédures et l'absence de pouvoir judiciaire indépendant sont autant d'éléments qui tendent à entraver l'investissement étranger, indispensable au développement.

Le système juridique affecte également les conditions d'existence de toutes les couches de la société, y compris les groupes défavorisés et les plus vulnérables. C'est pourquoi il est devenu une dimension essentielle des stratégies de réduction de la pauvreté, un volet important des financements de la Banque et du Fonds. C'est dire que les initiatives prises par la Banque et le Fonds en vue de réformer les systèmes juridique et réglementaire dans les pays membres emprunteurs rentrent dans le mandat de ces institutions et se poursuivent sans relâche.

La Banque et le Fonds aident les pays membres à mener les réformes économiques requises, notamment les programmes de privatisation, afin d'instaurer un cadre et un environnement propice à l'essor du secteur privé

et pour assurer la transparence du processus et des procédures utilisées ainsi qu'un traitement équitable aux populations affectées par ces mesures.

En mettant l'accent dans leurs interventions sur la responsabilité, la transparence, l'Etat de droit et la participation de la population, la Banque et le Fonds sont en phase avec les autres institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale (Governance: The Experience of the World Bank, novembre 1993), la Banque asiatique de développement (Governance : Sound Development Management, août 1995) et le Fonds monétaire international (The Role of the Fund in Governance Issues, décembre 1996).

#### **d) Participation populaire et démocratisation**

La représentation et la participation des groupes concernés accroissent l'efficacité et la responsabilité dans le processus et les activités de développement, en particulier les projets ou programmes ruraux ou communautaires. La Banque et le Fonds reconnaissent l'importance pour les communautés locales, les organisations non-gouvernementales (ONG), les autres parties prenantes et la société civile en général de participer à la conception et à l'exécution des projets et programmes financés par ces institutions. Dans l'esprit de la démocratisation en cours dans les pays membres régionaux, la demande de consultations et d'une large participation à la prise de décisions affectant le développement s'est intensifiée, surtout avec la multiplication des ONG dans les pays africains. Conformément à la politique de « promotion de la coopération entre la BAD et les ONG en Afrique » en vigueur depuis 1991, les activités opérationnelles de la Banque dans les pays membres emprunteurs ont fait l'objet d'une active collaboration avec les ONG.

#### **e) Assistance juridique pour la mise en oeuvre des réformes juridiques et économiques ainsi que des programmes de privatisation**

Il est reconnu que l'absence de cadre juridique et réglementaire adéquat pour les activités du secteur privé dans les pays membres emprunteurs de la Banque représente un obstacle majeur au développement de ce secteur. L'instauration d'un environnement juridique et réglementaire porteur constitue donc un préalable à la promotion du secteur privé.

La Banque et le Fonds financent et soutiennent activement, dans le cadre des buts globaux de développement économique et de réduction de la pauvreté, les réformes économiques et juridiques de même que les programmes de privatisation dans les pays membres emprunteurs. En effet, ils demeurent convaincus qu'un secteur privé dynamique apporte une contribution appréciable à la réalisation de ces objectifs.

**f) Assistance technique pour le renforcement des capacités institutionnelles**

La bonne gouvernance suppose la capacité, surtout de la part des pouvoirs publics, d'assurer avec efficacité et efficacie des services satisfaisants et acceptables aux citoyens. La capacité d'un pays membre emprunteur de la Banque à gérer les affaires publiques détermine son aptitude à mener des réformes économiques et à conduire avec succès les projets et programmes de développement.

C'est pourquoi la Banque et le Fonds ont pour politique d'inclure systématiquement dans les projets et programmes financés des volets d'assistance technique pour le renforcement institutionnel.

**g) Assistance aux pays membres en matière de lutte contre la corruption**

La corruption est devenue un phénomène endémique et l'un des défis majeurs de notre temps. Elle suscite une préoccupation de plus en plus vive, surtout de la part des banques multilatérales de développement (BMD), des autres bailleurs de fonds, des pouvoirs publics et de la société civile en général. Au risque de répéter un truisme, il faut s'attaquer de toute urgence à la corruption qui sévit dans de nombreux pays avant d'espérer la moindre croissance économique et tout développement durable.

Il est connu et bien établi que la Banque opère dans un environnement des plus difficiles, où règne encore la pauvreté la plus abjecte, où la situation économique et politique n'est pas à même d'attirer les capitaux privés et les investisseurs, et dans des pays considérés comme faisant partie des plus corrompus au monde.

Il importe de souligner d'emblée que malgré son arsenal relativement complet de contrôles internes et de politiques, règles et procédures opérationnelles, renforcés à partir de 1995, la Banque africaine de

développement, à l'instar des autres BMD, dispose de peu de règles et de procédures visant spécifiquement la lutte contre la corruption.

Toutefois, la Banque possède des politiques, règles, règlements et procédures qui permettent de dissuader la corruption, de détecter les cas et d'y remédier, surtout dans ses opérations de prêt. Ces politiques, règles et procédures peuvent se résumer comme suit :

**i)** Avant d'envisager toute proposition de prêt à un pays membre, il est de règle d'élaborer un document de stratégie (DSP) pour ce pays. Un des éléments clés consiste à déterminer dans quelle mesure le gouvernement de ce pays est attaché à la bonne gouvernance dans sa politique et son approche de développement.

**ii)** Les accords de prêt comportent un certain nombre de clauses qui limitent les possibilités de corruption et permettent à la Banque de détecter les cas de fraude et de corruption. En particulier, les règles de procédure pour l'acquisition des biens et travaux et pour l'utilisation de consultants mettent l'accent sur l'appel à la concurrence pour la passation des marchés; les ressources du prêt doivent servir strictement à l'objet du prêt; et les décaissements sont liés à l'exécution du marché.

**iii)** Les conditions générales applicables aux accords de prêt et de garantie du Groupe de la Banque exigent de l'emprunteur de faire auditer et certifier chaque année par des auditeurs indépendants les livres et les comptes du projet.

**iv)** La politique de coordination entre bailleurs de fonds permet au Groupe de la Banque et aux autres bailleurs de fonds intervenant dans un pays d'éviter chevauchements et gaspillages. Elle renforce aussi l'aptitude du Groupe de la Banque à détecter les possibilités de corruption.

**v)** Les emprunteurs potentiels du secteur privé font systématiquement l'objet d'investigations pour s'assurer de leur réputation et de leurs antécédents. L'emprunteur privé potentiel déclare s'il n'a enfreint aucune loi. Si cette déclaration se révèle fausse, la Banque a le droit de suspendre les décaissements et/ou d'annuler le prêt.

vi) La Banque apporte une assistance aux pays membres menant des réformes économiques, en particulier les programmes de privatisation, afin d'assurer la transparence des procédures utilisées et un traitement équitable aux personnes affectées, ce qui limite les possibilités de fraude et de corruption.

vii) Sur le plan international, de concert avec les autres BMD, la Banque oeuvre à la conception et à la mise en application de règles et procédures permettant de lutter efficacement contre la corruption dans leurs opérations, et aide les pays membres à adopter une législation et à se doter d'institutions efficaces contre la corruption.

## 6 - Conclusion

Le bien être économique d'un pays est inévitablement lié à la stabilité de ses institutions publiques, y compris la paix et la sécurité. Les trois décennies d'indépendance vécues par nos pays membres régionaux ont montré que la paix et la sécurité représentent une condition sine qua non pour qu'un pays puisse attirer des capitaux étrangers sous forme de dons et de prêts, nécessaires à la mise en place de l'infrastructure et au développement. Les pays qui ont connu l'instabilité politique ont également assisté à la chute vertigineuse de leurs économies, qui a pris pratiquement les mêmes proportions que leurs soubresauts politiques. Une analyse attentive des causes de l'instabilité politique dans la plupart des pays membres régionaux révèle que, dans la majorité des cas, elle est liée à la fragilité des institutions démocratiques, notamment celles qui sont censées assurer le respect de l'Etat de droit et la protection des droits économiques, sociaux et culturels de la population. Les institutions financières créées par les pays membres pour promouvoir le développement doivent donc s'atteler à renforcer ces institutions par lesquelles passe l'instauration d'un environnement propice à la croissance économique. C'est pourquoi les questions touchant à la gouvernance deviennent des considérations pertinentes dans les opérations de ces institutions.

La Banque, le Fonds et leurs fonctionnaires sont donc tenus de ne pas s'ingérer dans les affaires politiques des pays membres et ne prendre en

compte que les considérations d'ordre économique. Toujours est-il que des considérations politiques internes ou extérieures peuvent avoir des effets économiques directs qui, de par leurs implications économiques, doivent être dûment pris en compte dans les décisions de la Banque et du Fonds. Il peut également arriver que des événements politiques créent pour les pays membres des obligations que la Banque et le Fonds ne peuvent ignorer dans leurs décisions.



## INDIVISIBILITÉ, PRIORITÉS ET JUSTICIABILITÉ : DE QUELQUES ARGUMENTS FALLACIEUX AUTOUR DES DROITS

E. NII ASHIE KOTÉY\*

O n a pris l'habitude de séparer les droits de l'homme en trois catégories : droits civils et politiques; droits économiques, sociaux et culturels; et soi-disant droits collectifs, comme le droit au développement et le droit à un environnement sain et propre. Comme nous le savons tous, il existe deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme qui sont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. De nombreuses constitutions excluent ou n'ont pas incorporé les droits économiques, sociaux et culturels. Des constitutions nationales qui l'ont fait, certaines placent les droits économiques, sociaux et culturels dans un chapitre séparé intitulé « Principes directeurs de politique nationale », et soulignent qu'ils ne sont pas justiciables. Toutefois, il est des instruments relatifs aux droits de l'homme comme la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ou des constitutions nationales comme celle du Ghana qui énoncent tant des droits civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels dans le même document et avec le même degré d'importance. Parfois, les droits civils et politiques sont appelés droits de « première génération », les droits économiques, sociaux et culturels droits de « seconde génération », et les soi-disant droits collectifs droits de « troisième génération ». Alors que ces catégories n'auraient dû être perçues autrement que comme un moyen simple, pratique et rapide de généralisation et de regroupement des droits dans une certaine forme de structure maniable ou cadre de référence eu égard à certaines de leurs caractéristiques et à leur élaboration dans les sphères internationales, certains n'ont pu s'empêcher de leur prêter davantage et d'établir une différence essentielle entre les droits civils et politiques, d'une part, et les droits économiques, sociaux et culturels, de l'autre.

\* M. E. Nii Ashie Kotey est Maître de conférences en droit à la Faculté de droit de l'Université du Ghana, Legon (Ghana).

Cet exposé explore quelques-uns de ces mythes – dont le mythe selon lequel les droits de l'homme présentent une hiérarchie qui place les droits civils et politiques au premier rang. En d'autres termes, le mythe qui veut que les droits civils et politiques soient plus importants ou qui leur accorde préséance sur les droits économiques, sociaux et culturels.

Le deuxième mythe connexe – mythe qui, là encore, établit une différence fondamentale entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels et qui, obéissant à cette logique, refuse de reconnaître à ces derniers le statut de droits à part entière – est celui selon lequel les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas justiciables, ou autrement dit, ne peuvent pas être revendiqués devant les tribunaux et que ce statut les dissocie des droits civils et politiques. Bien entendu, un grand nombre d'autres mythes viennent se greffer à ces deux mythes.

L'argument central de cet exposé est que ce ne sont justement que des mythes et que, pour utiliser un cliché, les droits de l'homme sont indivisibles et interdépendants, qu'il n'existe aucune hiérarchie des droits – la jouissance des divers droits étant intimement liée et que, si dans de nombreux systèmes et juridictions les droits économiques, sociaux et culturels ne peuvent pas être revendiqués devant les tribunaux, cela ne tient pas à la nature intrinsèque de ces droits ni n'autorise à les ignorer ou à leur conférer un rang inférieur.

### **Caractère justiciable des droits économiques, sociaux et culturels**

Premièrement, examinons le mythe lié à la justiciabilité – et qui dans ses aspects les plus extrêmes, refuse de reconnaître aux droits économiques, sociaux et culturels le statut de droits à part entière ou, en tout cas pour les tenants de cette approche, certainement pas au même titre que les droits civils et politiques. L'argument avancé est que les droits civils et politiques sont en fin de compte opposables en justice, contrairement aux droits économiques, sociaux et culturels, ce qui démontre que ces derniers ne sont pas des droits au sens où on l'entend pour les premiers.

Cet argument appelle trois réponses. La première est que rien dans la nature intrinsèque des droits économiques, sociaux et culturels ne les empêche d'être justiciables en justice. Le fait est simplement que de nombreux Etats et systèmes des droits de l'homme ont choisi de ne pas en faire des droits juridiquement protégés, mais de les appliquer par d'autres moyens. Le système judiciaire aurait certainement de grandes difficultés à faire appliquer quelques-uns des droits économiques, sociaux et culturels (en particulier dans des pays en développement comme les nôtres), dont le droit au travail, le droit à l'alimentation et le droit au logement. Mais beaucoup conviendront avec moi, je le pense, que ces droits peuvent être juridiquement protégés dans les pays développés. Cela montre, par conséquent, que ces droits ne sont pas de nature telle qu'ils ne peuvent pas être revendiqués devant les tribunaux, même si l'application juridique de quelques-uns d'entre eux peut s'avérer irréalisable en raison de la situation de certains Etats.

Deuxièmement, il n'est simplement pas vrai que l'application judiciaire de tous les droits économiques, sociaux et culturels soit irréalisable. En fait, même pour de nombreux pays en développement, un grand nombre de droits économiques, sociaux et culturels sont juridiquement protégés et exécutoires. Parmi ceux-ci figurent le droit de travailler dans des conditions salubres et sûres, le droit au congé payé, le droit de former un syndicat ou de s'affilier à un syndicat, et le droit de ne pas faire l'objet de discrimination sexuelle sur son lieu de travail en matière de salaire et de conditions de travail.

Troisièmement, nous contestons que la protection juridique conférée par le système judiciaire soit le seul critère apte à déterminer si un droit peut effectivement être reconnu comme tel.

Ce qu'il y a de plus important dans tous les droits humains est leur exercice. En définitive, ils doivent être appliqués de manière uniforme. Il n'est pas même prouvé que la procédure judiciaire soit le moyen le plus efficace de garantir l'application d'un droit. Même pour les droits civils et politiques, la multiplication croissante d'institutions spécialisées, de médiateurs, de commissions des droits de l'homme, de commissions de justice administrative ou autres, est la preuve du constat de plus en plus évident que, pour diverses raisons, y compris de coût, de temps, de procédure, etc., le processus judiciaire n'est pas dans l'absolu le meilleur moyen de

protéger tous les droits. Que l'application de certains droits économiques, sociaux et culturels ne puisse être garantie immédiatement par les tribunaux ne leur ôte nullement la qualité de droit reconnue à n'importe quel autre droit comparable.

### **Hierarchisation des droits?**

Tournons-nous à présent vers la question de la hiérarchisation des droits et vers l'approche selon laquelle les droits civils et politiques sont plus importants que les droits économiques, sociaux et culturels, ou devraient mobiliser les efforts dans ce sens. Là encore, il est difficile de juger. Au nom de quoi le droit à la vie, à un procès équitable, à la liberté d'expression, de religion ou de réunion, ou le droit de vote et de participer à la conduite des affaires publiques dans son pays prévaudraient-ils sur le droit à l'alimentation, à un logement ou à l'éducation.

Un aspect de ce mythe – cette obstination à établir des différences fondamentales entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels – est lié à l'argument qui veut que les droits civils et politiques soient intrinsèquement différents et justiciables parce qu'ils exigent seulement l'abstention et l'inaction de l'Etat là où la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels exige une action positive et des ressources. Cet argument est superficiel. La pleine jouissance d'un grand nombre de droits civils et politiques, comme le droit à un procès équitable, le droit de vote, le droit de manifester, exige de la part de l'Etat une action et des ressources considérables. Par conséquent, autant les droits civils et politiques que les droits économiques, sociaux et culturels imposent des obligations positives à l'Etat.

### **Vers une approche intégrée des droits de l'homme**

Nous expliquions, en commençant cet exposé, que les droits de l'homme étaient indissociables, indivisibles et interdépendants, et que cette catégorisation – droits civils et politiques ; droits économiques, sociaux et culturels ; etc. – ne devrait être qu'un expédient commode et rapide. Revenons-y. En premier lieu, il est important de noter que de nombreux droits ne peuvent pas être classés dans une seule de ces catégories. Le droit à la vie relève-t-il des droits civils et politiques ou des droits économiques,

sociaux et culturels ? Ou encore, le droit de former un syndicat ou de s'affilier à un syndicat, ou la liberté de religion, sont-ils des droits civils et politiques ou des droits économiques, sociaux et culturels ?

La nature « double » ou « mixte » de certains droits trouve une meilleure expression dans les droits syndicaux, lesquels présentent clairement des aspects économiques et sociaux dans la mesure où ils sont essentiels pour la promotion et la protection d'intérêts économiques et sociaux tels que le droit au travail et la jouissance de conditions de travail correctes et favorables, le droit de jouir d'un niveau de vie suffisant, le droit au repos et à des loisirs, etc. A cet égard, le droit de former un syndicat ou de s'affilier à un syndicat de son choix est incorporé à juste titre dans certains instruments qui, comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ou la Charte sociale européenne, visent à la réalisation de droits économiques et sociaux. D'autre part, les droits syndicaux sont une émanation du droit à la liberté de réunion pacifique et d'association et, en tant que telle, ils sont reconnus comme droits civils et politiques par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention américaine des droits de l'homme. En fait, l'OIT a souligné en de nombreuses occasions l'importance particulière que revêt le respect des libertés civiles fondamentales pour l'exercice des libertés syndicales.

Deuxièmement, la liberté et la dignité de la personne humaine ne peuvent être garanties que si elles sont assurées à la fois par les droits civils et politiques et par les droits économiques, sociaux et culturels. En d'autres termes, la jouissance des libertés civiles et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels est indissociable et interdépendante. Toute personne privée de l'une quelconque de ces catégories de droits se voit également privée de sa dignité humaine. A quoi servent le droit à l'alimentation, le droit au travail ou le droit au logement si le droit à la vie ou le droit à un procès équitable, etc., ne sont pas garantis ? Ou encore, quelle est l'utilité du droit de vote, du droit de participer à la conduite des affaires publiques dans son pays, de la liberté d'expression, etc., pour une personne qui n'a pas reçu d'éducation, et qui est sans emploi et affamée ? La personne est un être entier et, en tant que tel, sa liberté et sa dignité ne sauraient être garanties par une hiérarchisation de ses droits, mais par une approche holistique.

La contrainte la plus importante qui pèse sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels est liée à l'engagement des Etats et de la communauté internationale et à la disponibilité de ressources. Les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas fondamentalement différents ou inférieurs aux droits civils et politiques. Le défi consiste à mettre en œuvre toutes les stratégies et options disponibles pour obtenir des Etats et de la communauté internationale qu'ils mobilisent des ressources afin d'assurer l'exercice de ces droits. Car ce sont des droits aussi pertinents et importants que n'importe quels autres droits.

## LE DÉVELOPPEMENT EN TANT QUE DROIT DE L'HOMME

JEAN-PIERRE MAVUNGU\*

**T**ant de travaux scientifiques, de colloques, de séminaires et de conférences ont été consacrés, les trois dernières décennies, aux droits de l'homme. En dépit de cette forte mobilisation, les « tensions » relatives aux droits de l'homme sont loin de s'estomper. Des controverses doctrinales demeurent encore sur plusieurs points : la notion des droits de l'homme ; la nature, le contenu, les bénéficiaires et les prestataires de ces droits.<sup>1</sup>

Le combat pour la promotion des droits de l'homme reste d'actualité et doit être mené sans relâche, tant il est vrai qu'il y a souvent inadéquation entre l'attachement manifesté par les pays africains aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et les réalités sur le terrain.

Si la plupart des investigations juridiques considèrent la notion « droits de l'homme » comme un tout, les approches philosophique et éthique envisagent la notion de droits de l'homme comme un terme synthétique, qui est le résultat de la combinaison de deux éléments indissociables : le droit joint à l'homme. D'où la double interrogation qui en découle : premièrement, les droits de l'homme sont les droits de quel homme, Deuxièmement, c'est l'homme de quels droits ?<sup>2</sup>

---

\* Jean-Pierre Mavungu, Professeur à la Faculté de Droit, Université de Kinshasa, République Démocratique du Congo.

1 Voir notamment Mbaye Kéba, *Les droits de l'homme en Afrique*, Paris, Pedone/CIJ, 1992; Ndayizigiye Thaddée, *Réexamen éthique des droits de l'homme sous l'éclairage de la pensée d'Emmanuel Levinas*; Berne, Peter Lang, 1997; Sudre Frédéric, *Droit international et européen des droits de l'homme*; Paris, Presses Universitaires de France, 1989; Vasak Karel, *Les dimensions internationales des droits de l'homme*; Paris, UNESCO, 1978.

2 Pour un essai d'analyse, voir Ndayizigiye, *op. cit.*, pp. 321 ss; Vedel Georges, « Les droits de l'homme : quels droits ? quel homme ? », in : *Mélanges René-Jean Dupuy*, Paris, Pedone, pp. 349 - 362.

## 1. Quel homme ?

L'importance et la portée des droits de l'homme dépendent du fondement qu'on veut leur reconnaître. Ce n'est pas une question que l'on peut aborder comme un problème de technique juridique. Il s'agit de la situer dans son contexte qui est plus large : celui de la conception que l'on a de la personne.

De manière simplifiée, on peut évoquer les grandes options en les articulant selon trois conceptions principales :

i) *une conception libérale* qui met l'accent sur l'homme en tant qu'individu, libre et responsable. Selon cette conception, les libertés fondamentales sont un moyen de définir une sphère de liberté à l'encontre de toute forme de pouvoir (surtout l'Etat);

ii) *une conception socialiste* (au sens large) qui met l'accent sur l'homme en tant que partie de corps social, la collectivité jouant un rôle prépondérant comme source de solidarité. Dans cette conception, un rôle prééminent est reconnu aux droits économiques et sociaux ;

iii) *une conception spirituelle* de la personne qui met l'accent sur un humanisme intégral, qui prend en compte expressément la dimension spirituelle de la personne. L'homme est un être à la fois unique et appelé naturellement à la solidarité. Dans cette conception, la liberté et la solidarité doivent converger au point où la véritable nature de l'homme est respectée.<sup>3</sup>

Les idées de *liberté* et d'*égalité*, contenues notamment dans la Déclaration d'indépendance des Etats-Unis d'Amérique du 4 juillet 1776, et dans la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, n'étaient pas destinées à tous les hommes. Les esclaves et les peuples sous domination coloniale ne pouvaient pas s'en prévaloir.

La forte mobilisation de la communauté internationale autour des droits de l'homme est consécutive aux crimes nazis commis pendant la Deuxième Guerre mondiale. Comme l'a noté Jeanne Hersch, le racisme qui

3 Michel Nicolas/Mavungu Mvumbi-di-Ngoma, *Droit international public*, cours polycopié, vol. II, Université de Fribourg, 1994, pp. 6 - 7.

était jusqu'alors dirigé contre les Noirs ou les Jaunes a mis face à face deux groupes de la même race blanche.<sup>4</sup> Le moment était venu pour la proclamation de la foi commune dans les « droits fondamentaux de l'homme ».

Dès lors, les droits de l'homme devaient être proclamés sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. L'article 1, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies énonce que les Nations Unies ont pour but de : « Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. »

La proclamation de foi à la « non-discrimination » est également consacrée par plusieurs textes internationaux notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, (art. 2/1) ; les Pactes internationaux du 16 décembre 1966, relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels (art.2/2), et aux droits civils et politiques (art. 2/1) ; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981, (art. 2).

Donc, *l'homme* des droits de l'homme signifie l'être humain, au sens le plus générique du terme.<sup>5</sup> Cependant, le droit international des droits de l'homme connaît une codification sectorielle en vue de protéger des droits spécifiques : droits de l'enfant, droits de la femme, droit des réfugiés, droits des apatrides,<sup>6</sup> etc.

Les droits de l'homme sont parfois considérés comme des droits aménagés en faveur des hommes au détriment des femmes, et même la

---

4 Cf. Mbaye Kéba, « Introduction » aux droits de l'homme, in : Bédjaoui Mohammed (réd.), *Droit international. Bilan et perspectives*, Tome 2, Paris, Pedone/Unesco, 1991, p. 1113.

5 Cf. Mourgeon Jacques, *Les droits de l'homme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p. 4 (collection "Que sais-je?").

6 Voir notamment Conseil de l'Europe, *Droits de l'homme en droit international*, Strasbourg, éditions du Conseil de l'Europe, 1992 (Collection "Documents européens").

terminologie serait sexiste. L'expression anglaise "Human Rights" (droits humains) ou la terminologie « droits de la personne » sont neutres par rapport au terme français de « droits de l'homme ». A ce sujet, le juge Kéba Mbaye note qu'il ne saurait s'agir là que d'une querelle de mots.<sup>7</sup>

Si l'unanimité se dégage autour du concept homme, les droits de l'homme sont-ils les droits de *tout homme* ? Les réalités ici et là tendent à démontrer le contraire.

Tous les enfants n'ont pas le même droit à l'éducation, voire à la vie. En République populaire de Chine, par exemple, être de sexe féminin est un malheur. L'enfant mâle est considéré comme une assurance sociale. La limitation effrénée des naissances amène souvent les pouvoirs publics à tolérer ou à encourager la disparition des petites filles.<sup>8</sup>

La célébration d'une journée internationale de la femme prouve à suffisance que l'égalité entre l'homme et la femme est loin d'être acquise : sous-représentation des femmes dans les cercles décisionnels, discrimination d'ordre professionnel, statut personnel rétrograde, etc.

Sur le continent africain, certaines personnes sont encore considérées comme des sous-hommes, des citoyens de seconde zone. C'est le cas des Pygmées en Afrique Centrale et des Twa au Rwanda et du Burundi. Certains noirs vivraient encore en esclavage en Mauritanie.

En dehors du continent africain, les diverses lois contre le racisme adoptées dans les démocraties occidentales sont présentées comme des garde-fous contre toute remise en cause de l'unité du genre humain. Les bavures policières, les tracasseries administratives, les mesures discriminatoires dans la délivrance des visas, les interdictions d'entrée dans certains établissements... n'en sont pas moins légion.

7 Mbaye, "Introduction", *op. cit.* p. 1119.

8 Cf. Brunel Sylvie/Blayo Yves, "La mort des petites filles chinoises", in : *Le Monde* du 7 mars 1998, p. 17.

## 2 - Quels droits ?

S'agissant du contenu des droits de l'homme, on dénombre généralement trois générations : la première est composée de droits civils et politiques ; la deuxième réunit les droits économiques, sociaux et culturels ; la troisième, qui met l'accent sur l'idée de fraternité, comprend les droits de solidarité (droit des peuples à la paix, droit au développement, droit à un environnement sain, droit à l'assistance humanitaire, et libre accès aux victimes, droit de bénéficier du patrimoine commun de l'humanité...).

Les manipulations génétiques interpellent la conscience universelle au plus haut point, à telle enseigne que la communauté internationale tente de promouvoir la quatrième génération de droits de l'homme : les *droits de protection*. C'est dans cet esprit que la Conférence générale de l'UNESCO a adopté, le 11 novembre, à Paris, la « Déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme ».<sup>9</sup>

L'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme s'affirment, de plus en plus, en dépit de leur catégorisation en générations.<sup>10</sup> L'adhésion à l'universalité n'exclut pas que l'on tienne compte de certaines spécificités locales aussi bien dans la promotion que dans la réalisation des droits de l'homme.<sup>11</sup>

Les droits civils et politiques<sup>12</sup> sont immédiatement exigibles et imposent à l'Etat des obligations de résultat. Les titulaires des droits (individus, pris isolément ou collectivement) ont la faculté d'exiger le respect de ces

9 Voir le texte de la Déclaration dans Documents d'actualité internationale, n° 24, 1997, pp. 845 - 847.

10 Pour une analyse controversée, voir Wachsmann Patrick, *Les droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 1992, pp. 35ss.

11 Cf. Huaraka Tunguru, « Les fondements des droits de l'homme en Afrique », in : Lapeyre A./ De Tinguy F. / Vasak K. (éd.), *Les dimensions universelles des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 237 - 251; Sinaceur Mohammed-Allal, « Islam et droits de l'homme », *idem*, pp. 149 - 173.

12 Voir notamment Huaraka Tunguru, « Les droits civils et politiques », in : Bédjaoui Mohammed (réd.), *Droit international, op. cit.*, pp. 1131-1152; Ouguergouz Fatsah, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 91ss.

derniers par les destinataires des obligations que sont les Etats. Ce sont les *droits d'abstention* de la part de l'Etat.

Les droits économiques, sociaux et culturels se traduiraient par des sortes de créances des individus qui devraient bénéficier de certaines conditions de vie ou prestations comme travailleurs et comme membres de la société.<sup>13</sup> Ce sont les *droits de prestation*.

Les droits de l'homme de la troisième génération sont les droits de solidarité<sup>14</sup> ; alors que ceux de la quatrième génération, en gestation, sont les *droits de protection*.<sup>15</sup>

Ayant donné un éclairage succinct sur la nature de l'homme et le contenu des droits, qu'en est-il du droit au développement ?

---

13 Cf. Valticos Nicolas, « La notion des droits de l'homme en droit international », *Mélanges Michel Virally*, Paris, Pedone, 1991, pp. 484 - 485.

Lire également Jacquart Michèle, « Droits économiques, sociaux et culturels », in : Bedjaoui (réd.), *Droit international, op. cit.*, pp. 1153 - 1171; Kartashkin Vladimir, « Les droits économiques, sociaux et culturels », in : Vasak (réd.), *Les dimensions internationales...*, *op. cit.*, pp. 123-251 ; Ouguergouz, *op. cit.*, pp. 122ss.

14 Voir Vasak Karel, « Pour une troisième génération des droits de l'homme », in : Swinarski Christophe (éd.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève /La Haye, C.I.C.R., Nijhoff, 1984, pp. 837 - 850.

15 Voir spécialement Braibant Guy/Marcou Gérard (éd.), *Les droits de l'homme. Universalité et renouveau (1789 - 1989)*, Paris, L'Harmattan, 1990.

### 3 - Le droit au Développement

La notion de *développement* connaît plusieurs acceptions en droit international : droit au développement<sup>16</sup>, droit du développement<sup>17</sup>, développement humain durable<sup>18</sup>, développement durable<sup>19</sup>, développement social, etc.

Le développement comprend des aspects éthiques, politiques, économiques, sociaux, culturels et juridiques. Tous les aspects du développement contribuent, d'une manière ou d'une autre, à la promotion du droit au développement.

Dans sa Résolution 35/56 portant sur la « Stratégie pour la troisième décennie des Nations Unies pour le développement », l'Assemblée générale a noté que « le processus de développement doit assurer le respect de la dignité humaine. L'objectif final du développement est l'augmentation constante du bien-être de la population toute entière, sur la base de sa pleine participation au processus de développement et d'une répartition équitable des bénéfices qui en découlent. »

La naissance du concept de « droit au développement » remonte aux années 60 en tant que thème de revendication des pays nouveaux en vue de

---

16 Cf. Abi-Saab Georges, "Droits de l'homme et développement : quelques éléments de réflexion", *Annuaire africain de droit international*, vol. 3, 1995, pp. 3-10; Alston Philip, *Development and the Rule of Law*, CIJ, 1981; Bédjaoui Mohammed, "Le droit au développement", in : BEDJAOUI (réd.), *Droit international, op. cit.*, pp. 1247 - 1273; Rojas-Albonico Nanni, *Le droit au développement comme droit de l'homme*, Berne, Peter Lang, 1984.

17 Cf. Bennouna Mohammed, *Droit international du développement*, Paris, Berger Levraut, 1983; Flory Maurice, *Droit international du développement*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977; "Mondialisation et droit international du développement", *Revue générale de droit international public*, vol. 101, 1997, pp. 609 - 633.

18 *Human Rights and Sustainable Human Development*, PNUD, Août 1997.

19 Cf. Epiney Astrid / Scheyli Martin, "Le concept de développement durable en droit international public", *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 2/1997, pp. 247-266; Lang Winfried (ed.), *Sustainable Development and International Law*, London, 1995.

parachever leur émancipation politique par leur libération économique<sup>20</sup>. Cependant, l'intrusion ou l'ancrage du droit au développement dans les droits de l'homme est l'oeuvre du juge Kéba Mbaye, à la faveur d'une leçon inaugurale donnée en 1972.<sup>21</sup>

Vingt six ans après, le sujet a conservé toute son importance en raison des réticences manifestées ici et là sur l'identité de ce droit, mais également en raison des espoirs qu'il suscite auprès des peuples du Tiers-Monde.

Le droit au développement en tant que droit de l'homme peut être établi en examinant les points ci-après : la nature juridique I), le contenu II), les bénéficiaires des droits et les destinataires des obligations III).

#### **a - La nature juridique du droit au développement**

Le droit au développement est considéré comme un droit fondamental d'où tous les autres droits découlent. Il est le commencement et l'aboutissement des droits de l'homme : c'est le « droit matriciel », pour reprendre l'expression du juge Mohammed Bédjaoui.<sup>22</sup>

Pour que le droit au développement puisse être considéré comme un véritable droit, il doit reposer sur un fondement juridique. Les conventions internationales, la coutume internationale, les actes normatifs des organisations internationales et la jurisprudence internationale établissent l'existence du droit au développement.<sup>23</sup>

L'article 55 de la Charte des Nations Unies prévoit que : « Les Nations Unies favoriseront le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ». Les Etats membres peuvent agir conjointement ou séparément en coopération avec l'organisation pour parvenir à ces fins (art. 56).

20 Cf. Bedjaoui, « Le droit au développement », *op. cit.*, p. 1247.

21 Voir Mbaye Kéba, « Le droit au développement comme un droit de l'homme », *Revue internationale des droits de l'homme*, Vol. 5, 1972, pp. 505 - 534.

22 Bédjaoui, « Le droit au développement », *op. cit.*, p. 1252.

23 Pour une analyse détaillée, voir Mbaye, *Les droits de l'homme en Afrique*, *op. cit.*, pp. 184-210; Rojas-Albonico, *op. cit.*, pp. 49 - 99.

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, du 27 juin 1981, consacre expressis verbis le droit au développement comme un droit de l'homme et des peuples. L'article 22, paragraphe premier, énonce que : « Tous les peuples ont droit à leur développement économique, social et culturel, dans le respect strict de leur liberté et de leur identité, et à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité ».

L'article premier de la Déclaration sur le droit au développement,<sup>24</sup> du 4 décembre 1986, énonce que : « Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique... » (par.1).

Avant la formulation explicite du droit au développement dans la Déclaration susmentionnée, l'Assemblée générale avait adopté plusieurs résolutions en vue de promouvoir ce droit.<sup>25</sup>

La valeur juridique de deux textes précités ne saurait être contestée étant donné qu'il s'agit des textes conventionnels (multilatéral et régional). Par contre, celle de la Résolution 41/128 et des résolutions antérieures est loin de faire l'unanimité. Elle soulève le problème de la valeur normative des actes des organisations internationales.<sup>26</sup>

Dans son arrêt dans les affaires du *Sud-Ouest africain* (première phase), la Cour internationale de Justice a accordé une valeur sémantique relative aux actes de l'Assemblée générale. Le fait qu'une décision soit contenue

---

24 La Déclaration (Résolution 41/128) a été adoptée par l'Assemblée générale par 146 voix contre une et huit abstentions. Les Etats-Unis ont voté contre la résolution. Les pays suivants se sont abstenus : Danemark, Finlande, Islande, Israël, Japon, République Fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni et Suisse.

25 Voir notamment la Résolution 1514 (XV) portant Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux; la Résolution 1803 (XVII) du 14 décembre 1962 portant Déclaration sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles; la Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970; la Résolution 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974 relative à la Charte des droits et devoirs économiques des Etats.

26 Cf. Castaneda Jorge, « Valeur juridique des résolutions des Nations Unies », *R.C.A.D.I.*, Vol. 129, pp. 207 ss ; Virally Michel, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, 1956, pp. 66 - 95.

dans une résolution ne signifie pas que celle-ci est dépourvue de tout caractère obligatoire. Plusieurs éléments entrent en ligne de compte pour apprécier la valeur juridique d'une résolution : le contenu, l'attachement des Etats membres (adoption et application), etc.

Il convient de noter que dans sa Résolution 3232 (XXIX) du 21 novembre 1974, adoptée par consensus, l'Assemblée générale a reconnu que « le développement du droit international peut se refléter, entre autres, dans des déclarations et des résolutions de l'Assemblée générale, lesquelles peuvent à ce titre, être prises en considération par la Cour internationale de Justice. »

De nos jours, aucun pays membre des Nations Unies ne peut légitimement remettre en cause le droit au développement, qui relèverait désormais du *jus cogens*.<sup>27</sup>

#### **b - Le Contenu du droit au développement**

La Déclaration sur le droit au développement est le texte qui énonce de manière quasi-exhaustive les différentes composantes de ce droit.

Le droit au développement suppose :

- i) la réalisation d'un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés (art. 1/1) ;
- ii) le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (art. 1/2) ;
- iii) l'exercice du droit aliénable des peuples à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles (art. 1/2) ;
- iv) la participation active, libre et utile au développement et à la répartition équitable des avantages qui en résultent (art. 2/3).

La réalisation du droit au développement doit se faire en respectant les principes contenus dans la Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée

<sup>27</sup> Bédjaoui, "Le droit au développement", *op. cit.*, p. 1264.

générale (non-recours à la force, règlement pacifique des différends, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, égalité entre les Etats...).

**c - Les bénéficiaires du droit au développement  
et les destinataires des obligations**

Aux termes des dispositions pertinentes de la Déclaration sur le droit au développement, les bénéficiaires du droit au développement sont : l'homme, les peuples, les pays et les Etats.

L'article 2, paragraphe premier, énonce que « l'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement ».

S'agissant des peuples, l'article premier, paragraphe 1, dispose que « tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique ». Le paragraphe 2 ajoute que les peuples ont le droit à disposer d'eux-mêmes et à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles.

Les pays en développement sont en droit de bénéficier d'une assistance internationale efficace afin d'obtenir un développement plus rapide (art. 4/2).

Si la Déclaration sur le droit au développement ne consacre pas les Etats en tant que bénéficiaires du droit au développement, ils ont néanmoins la responsabilité principale de revendiquer la réalisation de ce droit auprès de la communauté internationale; tant il est vrai que les relations internationales sont d'abord des relations inter-étatiques.

A cette fin, les Etats ont le droit de formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus (art. 2/3).

La réalisation du droit au développement est une affaire de tous : individus, forces vives de la nation, Etats (pris individuellement ou collectivement). Cependant, la responsabilité principale repose sur les Etats. L'article 3, paragraphe premier, de la Déclaration prévoit que : « Les Etats ont la responsabilité première de la création des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement ».

Le paragraphe 3 ajoute que les « Etats ont le devoir de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement ».

## Conclusion

La promotion et la réalisation du droit au développement en Afrique ne pourront se faire que si les pays africains attachent une foi inébranlable à la paix et au règlement pacifique des différends.

L'instauration de la démocratie et de la bonne gouvernance (entendue comme la gestion saine des affaires publiques, dans la transparence et la rigueur) sera également propice à l'éclosion du droit au développement.

En adoptant le Traité de Pelindaba, les pays africains se sont engagés à faire de l'Afrique une zone exempte d'armes nucléaires. La réduction sensible des armes conventionnelles, à la faveur de la consolidation de la paix, devrait permettre tant aux pays africains qu'aux puissances militaires d'affecter des sommes substantielles au développement. Sans développement, la promotion et la réalisation des droits de l'homme ne seront que compromises. Comme le note le Professeur Abi-Saab, « s'il est vrai que les droits de l'homme peuvent formellement exister dans toute société, quel que soit son niveau de développement, et que le développement en soi ne garantit pas leur reconnaissance ni leur respect, il est également vrai que la qualité de leur mise en œuvre ou de leur traduction dans les faits dépend des conditions sociales lato sensu, que nous pouvons appeler le niveau de développement de cette société ».<sup>28</sup>

La mondialisation, concept actuellement à la mode, ne devrait pas être préjudiciable aux pays en développement.<sup>29</sup> La consolidation des normes dérogatoires notamment dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des relations entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sera l'une des manifestations de la solidarité internationale.

28 Abi-Saab, « Développement et droits de l'homme... », *op. cit.*, p. 5.

29 Cf. Flory, « Mondialisation et droit international du développement », *op. cit.*

---

La Banque africaine de développement et les autres institutions financières internationales devront accorder un traitement acceptable au remboursement de la dette, tant il est vrai que le service de la dette extérieure peut compromettre gravement la promotion et la réalisation du droit au développement.



# LA CHARTE, ET LA COMMISSION AFRICAINES DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES : MISSION DE PROMOTION ET DE PROTECTION DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS EN AFRIQUE

GERMAIN BARICAKO\*

## La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

**I**l s'agit d'une convention internationale ayant force exécutoire à l'égard des Etats membres de l'OUA qui en sont parties. Instrument juridique à caractère régional, l'accès à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples n'est ouvert qu'aux Etats membres de l'OUA. A ce jour, seuls deux de ces 53 Etats membres de l'OUA (Ethiopie, Erythrée) n'ont pas encore ratifié cette Charte.

L'historique du processus d'adoption de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a pour point de départ le Colloque des juristes africains organisé à Lagos, au Nigeria, en 1961 et passe par le colloque de Dakar (Sénégal) de 1978 pour déboucher sur la Décision 115 (XVI) de la Conférence au Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA tenue du 17 au 20 juillet 1979 à Monrovia, au Liberia. Cette décision 115 (XVI) était relative à l'élaboration d'un avant-projet de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Elle sera rapidement suivie d'effet en ce sens que le 28 juin 1981, la Conférence au sommet procédera à l'adoption du projet de Charte, à Nairobi, au Kenya, à l'unanimité des 50 Etats représentés à ce sommet historique pour les droits de l'homme en Afrique. L'Assemblée générale des Nations Unies a adressé ses vives félicitations à l'OUA pour l'adoption de la Charte, par résolution A/Res/36/154 du 16 décembre 1981.

---

\* M. Germain Baricako, Secrétaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), Banjul, Gambie.

Trois mois après sa ratification par la majorité absolue des Etats membres de l'OUA, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples entrera en vigueur le 21 octobre 1986.

### **La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples**

Pour assurer le respect de ses dispositions par les Etats-parties, la Charte porte création de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, en son Article 30. En dehors de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, à laquelle elle fait rapport (Article 52 - 54), la Commission est le principal organe de promotion et de protection des droits de l'homme et des peuples. La Charte lui consacre en effet sa deuxième partie relative aux mesures de sauvegarde, la première partie traitant des droits et devoirs.

La Commission a été installée le 2 novembre 1987; son siège est à Banjul, en Gambie. Le Secrétariat de la Commission qui est dirigé par un Secrétaire désigné par le Secrétaire général de l'OUA (Article 41 de la Charte, 23 du règlement intérieur de la Commission) assiste la Commission dans l'exercice de ses fonctions.

La Commission se compose de 11 membres élus par la Conférence des Chefs d'Etat pour un mandat de six ans renouvelable. Présentés par les Etats membres de l'OUA, les candidats doivent faire preuve de haute moralité et d'intégrité, d'impartialité et de compétence en matière de droits de l'homme et de droit en général, de préférence (Article 31 et suivants).

Dans sa composition initiale, la Commission reflétait la représentation géographique équitable, comme cela est de coutume dans les organes de l'OUA. Au fil des années, cet équilibre a été rompu.

La Commission élit en son sein un Président et un Vice-Président pour deux années renouvelables, et établit son règlement intérieur (Article 42). La Commission tient deux sessions ordinaires annuelles. Elle peut tenir des sessions extraordinaires.

Aux termes de l'Article 45 de la Charte, outre l'exécution de toute autre tâche que la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA peut lui confier, la mission statutaire de la Commission comporte les volets suivants :

- promotion des droits de l'homme et des peuples;
- protection des droits de l'homme et des peuples;
- interprétation de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

### **Promotion des droits de l'homme et des peuples**

Dans l'exercice de cette mission, la Commission doit :

- Rassembler de la documentation, entreprendre des études et des recherches sur les problèmes africains relatifs aux droits de l'homme et des peuples, organiser des séminaires, des colloques, des conférences, diffuser des informations, encourager les organismes nationaux ou locaux s'occupant des droits de l'homme et des peuples et, le cas échéant, donner des avis ou faire des recommandations aux gouvernements. La Commission exerce alors une fonction d'information et d'éducation.
- Formuler et élaborer, en vue de servir de base à l'adoption des textes législatifs par les gouvernements africains, des principes ou règles qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à l'exercice des droits de l'homme et des peuples et à la jouissance des libertés fondamentales. A cette occasion, la Commission assume une fonction quasi-législative.
- Coopérer avec les institutions africaines ou internationales qui s'intéressent à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des peuples. Dans cette fonction la Commission pratique la coopération institutionnelle.
- Examiner les rapports périodiques des Etats-parties à la Charte sur les mesures d'ordre législatif ou autres prises en vue de donner effet aux droits et libertés reconnus et garantis par la Charte. Ici, la Commission exerce une fonction de contrôle.

### **Protection des droits de l'homme et des peuples**

C'est en vertu de sa mission de protection des droits prescrits par la Charte que la Commission est habilitée à recevoir et à examiner les

communications ou plaintes qui lui sont soumises par les Etats-parties, des ONG ou des personnes physiques, en cas de violation des droits susmentionnés.

La procédure devant la Commission varie en fonction de la qualité de l'auteur de la communication ou plainte, selon que le plaignant est un Etat-partie à la Charte ou une personne physique ou morale.

Ainsi, il résulte des dispositions de l'Article 47 que lorsqu'un Etat-partie à la Charte a de bonnes raisons de croire qu'un Etat également partie à la Charte a violé des dispositions de celle-ci, il peut recourir à la recherche de solution négociée par voie diplomatique. S'il n'obtenait pas satisfaction dans un délai de trois mois, il pourrait saisir la Commission par voie de « notification » (requête) adressée à son Président, au Secrétaire général de l'OUA et à l'Etat mis en cause.

Il s'agit là d'une option à la diligence des Etats car, aux termes de l'Article 49 de la Charte, l'Etat qui estime qu'un autre Etat-partie à la Charte a violé des dispositions de celle-ci peut directement saisir la Commission par une communication adressée à son Président, au Secrétaire général de l'OUA et à l'Etat qu'il met en cause.

La procédure de saisine de la Commission paraît plus complexe pour les personnes autres que les Etats. Selon les articles 50, 55 et 56 de la Charte, la Commission ne peut être saisie d'une affaire émanant d'une personne autre que l'Etat qu'à la demande de la majorité absolue de ses membres. En préalable, cette affaire doit figurer sur une liste dressée par le Secrétariat de la Commission qui la communique aux membres de la Commission, à leur demande. Les affaires figurant sur cette liste doivent remplir des conditions visant au respect de la Charte, de la souveraineté et de l'honorabilité des Etats et, en quelque sorte, de l'autorité de la chose jugée des décisions prises par d'autres instances internationales compétentes (OUA, ONU) ou des affaires encore pendantes devant celles-ci.

En tout état de cause, après instruction des affaires dont elle est saisie et épuisement sans succès des voies de règlement à l'amiable, la Commission fait un rapport relatant les faits et contenant ses conclusions et recommandations à la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, organe de décision en matière de protection des droits de l'homme et des peuples.

### **Interprétation de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples**

Cette mission habilite la Commission à interpréter les dispositions de la Charte à la demande soit d'un Etat-partie, d'une institution de l'OUA ou d'une organisation africaine reconnue par l'OUA.

Dans l'accomplissement de sa mission, la Commission :

- applique avant tout les dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ;
- s'inspire en plus du droit international relatif aux droits de l'homme et des peuples, notamment des dispositions de la Charte des Nations Unies, de l'OUA, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des dispositions des autres instruments adoptés par les Nations Unies et par les pays africains dans le domaine des droits de l'homme et des peuples ainsi que des dispositions de divers instruments adoptés au sein d'institutions spécialisées des Nations Unies dont sont membres les Etats-parties à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Article 60) ; et
- prend en considération, comme moyens auxiliaires de détermination des règles de droit, les autres conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats membres de l'OUA, des pratiques africaines conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et des peuples, les coutumes généralement acceptées comme étant le droit, les principes généraux de droit reconnus par les nations africaines ainsi que la jurisprudence et la doctrine.

### **Contenu et signification des dispositions de la Charte relatives aux droits économiques, sociaux et culturels**

Les droits reconnus et proclamés par la Charte sont, d'une part, les droits de l'homme et, d'autre part, les droits des peuples. S'agissant des droits de l'homme, il faut distinguer les droits civils et politiques des droits économiques, sociaux et culturels. Les droits civils et politiques sont contenus dans les articles 2 à 14 et les droits économiques, sociaux et culturels dans les articles 15 à 18. Les articles 19 à 26 traitent des droits des peuples.

Le tout est précédé d'une série de déclarations de principes directeurs groupés dans le Préambule qui explique ou éclaire la Charte.

Au nombre des droits économiques, sociaux et culturels, la Charte prévoit :

- le droit au travail;
- le droit à la santé;
- le droit à l'éducation; ainsi que
- les droits de certaines catégories sociales, à savoir : la famille, l'enfant, les personnes âgées et les handicapés.

#### **Nature de ces droits**

Les droits économiques, sociaux et culturels visent le bien-être de l'homme, c'est-à-dire la satisfaction matérielle et morale de ses besoins. La réalisation du bien-être est une condition essentielle de l'exercice des droits civils et politiques. La relation intime qui existe entre les droits civils et politiques d'une part et les droits économiques, sociaux et culturels d'autre part a été reconnu par plus d'un spécialiste des droits de l'homme.

#### **Droit au travail (Art. 15)**

L'Article 15 de la Charte dispose que toute personne a le droit de travailler dans des conditions équitables et satisfaisantes et de percevoir un salaire égal pour un travail égal. On peut noter que les dispositions relatives au droit au travail sont bien sommaires. Il paraît difficile de comprendre comment les Etats africains, dans les circonstances économiques actuelles peuvent fournir du travail à toute leur population. Il est évident que le droit au travail ne signifie pas que l'Etat doit fournir de l'emploi à toutes les personnes valides. Même dans les pays où cela serait envisageable, le résultat serait le sous-emploi qui conduirait à l'effondrement de l'économie à l'instar de ce qui s'est passé dans les pays socialistes de l'Europe de l'Est. La Charte sociale de l'Europe garantit aussi le droit au travail mais l'obligation qui incombe aux Etats-parties n'est pas de fournir l'emploi directement mais d'initier des politiques qui, à terme, conduiraient à la création d'un marché prospère de l'emploi.

Le droit au travail dans des conditions équitables et satisfaisantes exige des actions positives de la part des Etats-parties. Lorsque l'Etat est lui-même employeur, il doit initier des mesures sur le lieu du travail pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être de ses employés. Les employeurs privés, doivent être obligés par la loi à respecter les mêmes normes. Cette protection doit être accordée à tous les employés sans discrimination aucune.

Selon l'interprétation adoptée par de nombreux pays développés au sujet de la Convention de l'Organisation internationale du travail sur la rémunération égale, il n'est pas nécessaire de faire une comparaison rigoureuse des emplois mais plutôt de décider si les emplois visés sont globalement similaires. Cette interprétation est d'une grande importance pour les femmes qui pourraient exercer les emplois de même rendement que les hommes mais qui seraient moins payées que ces derniers.

La Charte ne dit pas un mot du droit à la sécurité sociale. Il ne s'agit pas d'un oubli, mais de la prise en compte de la situation économique de la majorité des Etats africains dont les finances pourraient difficilement maintenir un système de sécurité sociale. Il est donc laissé à la discrétion de chaque Etat le soin d'organiser son système de sécurité sociale.

#### **Droit à la santé (Art. 16)**

Le droit à la santé est reconnu en ce sens que l'Article 16 stipule que toute personne doit pouvoir jouir du meilleur état de santé. En conséquence, les Etats parties se sont engagés à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de protéger la santé de leurs populations et de leur assurer une assistance médicale en cas de maladie.

Il est évident que les Etats-parties ne pourront exécuter l'obligation découlant de l'Article 16 de la Charte qu'en fonction des ressources financières disponibles.

#### **Droit à l'éducation et à la protection de la morale et des valeurs traditionnelles reconnues par la communauté (Art. 17)**

L'Article 17(1) garantit le droit à l'éducation. Mais il ne précise pas s'il s'agit d'un droit à l'accès à l'école ou d'un droit à l'éducation prise en charge par l'Etat. Ici encore les indicateurs économiques aideront à déterminer l'étendue de la responsabilité de l'Etat.

Si l'éducation est un droit, le gouvernement doit être en mesure de l'assurer et tous ceux qui sont éligibles pour en bénéficier doivent en jouir indépendamment du fait qu'ils aient des ressources financières ou pas.

S'il s'agit d'un droit à l'accès à l'école, les individus auront à payer pour ça, tandis que l'Etat devra fixer des critères objectifs et non-discriminatoires pour accéder à l'éducation.

Il est intéressant de constater qu'il se dégage de plus en plus au sein des pays africains une constante qui veut que l'enseignement de base soit déclaré obligatoire et gratuit pour tous. Il s'agit en fait de l'application de l'Article 26 de la Déclaration universelle.

En plus du droit à l'éducation, l'Article 17 prévoit que chaque individu a non seulement droit à une vie culturelle mais aussi à la promotion et à la protection de la morale et des valeurs traditionnelles, dans la mesure où elles sont reconnues par la communauté. Cette promotion et cette protection doivent être assurées par l'Etat dans le cadre de ses obligations normales de sauvegarde des droits de l'homme.

#### **Droit de la famille, de la femme, de l'enfant, des personnes âgées ou handicapées (Art. 18)**

*La famille* a été reconnue comme étant l'élément naturel le plus fondamental de la société puisque constituant la base même de la société africaine. C'est la raison pour laquelle l'Etat est tenu de veiller à sa santé physique et morale et de l'assister, puisque tout naturellement elle a la mission d'être la gardienne de la morale et des traditions reconnues par la Communauté. Cette importance reconnue à la famille est conforme au droit coutumier africain qui considère la famille comme un sujet privilégié des rapports juridiques.

*La femme* est protégée par la Charte. Il est interdit de prendre des mesures discriminatoires vis-à-vis d'elle. Ses droits doivent être protégés.

De même *l'enfant*, les *personnes âgées* et les *handicapés* doivent bénéficier de mesures spécifiques qui tiennent compte de leurs situations défavorisées.

*Nota bene* - En dépit de la répartition communément admise des dispositions de la Charte entre les droits civils et politiques d'une part et les droits économiques, sociaux et culturels d'autre part, il me paraît important et logique et de relever de certains droits qui sont intimement apparentés dans leur finalité aux droits économiques et sociaux. Il s'agit du :

- droit de propriété;
- droit au développement; et
- droit à l'environnement.

#### **Droit de propriété (Art. 14)**

La Charte africaine garantit en son Article 14 le droit de propriété qui signifie ici le droit à la propriété privée. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité et en vertu d'une loi. Les conventions européenne et interaméricaine garantissent également ce droit à la propriété privée. Le droit à la propriété privée n'est pas un droit pour chacun de posséder une propriété privée mais plutôt un droit qui permet aux individus de se défendre contre l'expropriation d'un bien légalement acquis. La Charte africaine ne prévoit pas de compensation en cas d'expropriation. Cependant, en vertu du droit international, lorsque quelqu'un est victime d'une expropriation, l'Etat qui en a pris l'initiative doit lui verser une bonne et équitable compensation. Le droit à la propriété doit donc être compris comme ouvrant le droit à une compensation adéquate en cas d'expropriation.

#### **Droit au développement (Art. 22)**

Bien que les analystes de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples n'incluent pas expressément le droit au développement dans la catégorie des droits économiques et sociaux, il me paraît tout à fait logique de l'invoquer sous ce chapeau. En effet, en cernant de plus près les éléments constitutifs du développement au droit au développement, l'on remarque aisément que ce droit fait partie des droits économiques et sociaux.

Le droit au développement est une notion assez récente qui est née de la réflexion suscitée par les échecs de l'aide au développement et de la

nécessité de repenser la coopération internationale dans un cadre moins mercantiliste (Kéba Mbaye : *Les droits de l'homme en Afrique*, p.186).

Parmi les différentes définitions données au droit au développement, nous vous proposons celle du juge Kéba Mbaye qui est libellée comme suit :

« la prérogative reconnue à chaque peuple et à chaque individu de pouvoir satisfaire ses besoins en accord avec ses aspirations dans toute la mesure que permet la jouissance équitable des biens et services produits par la Communauté ».

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples est le premier traité à reconnaître le droit au développement comme un droit de l'homme et des peuples. Il est certainement le texte le plus explicite en ce qui concerne l'affirmation de l'existence de ce droit. Le paragraphe 7 du Préambule et l'Article 22 sont relatifs au droit au développement.

Le septième paragraphe du Préambule de la Charte déclare que les Etats africains membres de l'Organisation de l'unité africaine sont convaincus qu'« il est essentiel d'accorder désormais une attention particulière au droit au développement ».

Ainsi est annoncée la reconnaissance de ce droit.

L'alinéa premier de l'Article 22 dispose pour sa part que :

« tous les peuples ont droit à leur développement économique, social et culturel, dans le respect strict de leur liberté et de leur identité et à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité ».

Quant au deuxième alinéa de ce même article, il précise que :

« Les Etats ont le devoir, séparément ou en coopération, d'assurer l'exercice du droit au développement ».

D'aucuns pensent que le droit au développement est bien, selon la Charte, un droit à la fois collectif et individuel, un droit de l'homme et des peuples. La Charte reconnaît le droit au développement comme un droit de l'homme et non comme un droit des Etats et met à la charge de ces

derniers, séparément et en coopération, le devoir d'assurer l'exercice du droit au développement.

### **Le droit à l'environnement**

L'environnement est devenu actuellement une des préoccupations majeures à l'échelle mondiale. Il est donc heureux que l'Afrique l'ait reconnu comme un droit de l'homme. Selon la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, tous les peuples ont un droit à un environnement satisfaisant et global qui soit propice à leur développement économique et social. La Charte relève ainsi les rapports étroits qui existent entre l'environnement et le développement.

Plusieurs auteurs s'accordent pour constater que le droit à l'environnement est étroitement lié aux droits économiques et sociaux dans la mesure où il touche à la qualité et à la sécurité de la vie. C'est certainement pour cette raison que plusieurs constitutions garantissent le droit des citoyens à un environnement sain et écologiquement équilibré.

### **L'état de mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels tels que prévus et garantis par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples**

Il convient de rappeler les obligations des Etats-parties au regard de la mise en oeuvre des dispositions de la Charte.

L'Article 1 dispose que « Les Etats membres de l'Organisation de l'unité africaine, parties à la présente Charte, reconnaissent les droits, devoirs et libertés énoncés dans cette Charte et s'engagent à adopter des mesures législatives ou autres pour les appliquer. »

Pour sa part l'Article 62 stipule que « Chaque Etat-partie s'engage à présenter tous les deux ans, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente Charte, un rapport sur les mesures d'ordre législatif ou autre, prises en vue de donner effet aux droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte ».

Il découle ce qui précède que l'Article 1 contient une obligation générale des Etats-parties vis-à-vis de la Charte africaine tandis que l'Article 62 vient renforcer et expliciter cette obligation générale.

La Charte africaine prévoit des mécanismes de contrôle et de supervision de la mise en oeuvre des dispositions de la Charte par les Etats-parties. C'est la Commission africaine qui a la mission d'assurer ce rôle au titre des activités de promotion et de protection. Pour ce faire, la Commission envoie des missions au sein des Etats parties, examine les rapports périodiques des Etats-parties ainsi que les cas de violations des droits de l'homme et des peuples.

### **Rapports initiaux ou périodiques des Etats-parties**

Aux termes de l'Article 62 de la Charte africaine, les Etats-parties doivent tous les deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Charte à leur égard présenter des rapports à la Commission. Le premier de ces rapports est qualifié d'initial et les autres de périodiques. Mais la Charte ne donne pas des précisions relatives au cadre de présentation de ces rapports.

C'est ainsi que la Commission a demandé et obtenu de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA l'autorisation de recevoir et d'examiner les rapports des Etats-parties.

La présentation des rapports périodiques est l'une des occasions de dialogue constructif entre la Commission et les Etats-parties au sujet de l'exécution de leurs obligations découlant de la Charte africaine.

A cet égard, la Commission a mis au point des directives pour guider les Etats dans l'élaboration des rapports. Ces directives s'articulent autour des objectifs suivants :

- Faire en sorte que chaque Etat-partie procède à une étude d'ensemble de ses textes fondamentaux, lois, règlements, procédures et pratiques pour les adapter autant que possible à la Charte.
- Veiller à ce que chaque Etat revoie régulièrement l'état de sa législation par rapport aux droits prévus et protégés par la Charte afin de pouvoir déterminer dans quelle mesure tous les titulaires desdits droits peuvent accéder à leur jouissance.
- Faciliter l'évaluation des politiques nationales par l'opinion publique et encourager la participation des populations à la détermination et à la mise en oeuvre des politiques de droits de l'homme et des peuples.

- Dégager une base d'appréciation de l'importance des progrès accomplis dans l'exécution par les Etats-parties des obligations découlant de la Charte.
- Faciliter l'échange d'information entre Etats-parties, et les autres partenaires oeuvrant dans le domaine des droits de l'homme en vue notamment de coopérer pour aplanir les obstacles rencontrés.

Depuis sa création, la Commission a eu à examiner 20 rapports présentés par 18 Etats-parties :

- treize Etats ont présenté leur rapport initial ;
- deux ont présenté leur deuxième rapport et un seul son troisième rapport ;
- les rapports initiaux de deux Etat-parties qui n'ont pas été présentés attendent d'être éventuellement examinés à la session ordinaire de la Commission prévue au mois d'avril 1998, à Banjul, en Gambie.

L'examen des rapports initiaux et périodiques montrent bien que les Etats-parties commencent à accorder une place de plus en plus appréciable aux droits économiques, sociaux et culturels dans leurs rapports. Il en est ainsi pour le droit à l'éducation, à la santé, au travail, au logement, à la propriété, à l'environnement, à la culture, au développement, à la situation de la femme, de l'enfant, des personnes handicapées, etc.

Ainsi, le rapport initial de l'Egypte (de 1991) fait-il état de la liberté syndicale, des droits de la famille, de l'enfance, de la jeunesse, du droit au bien-être, au progrès et au développement dans le domaine social, au développement de la culture (p. 7-8).

Le rapport initial du Ghana (de 1993) fait également ressortir des actions relatives aux droits de la femme, de l'enfance, à la culture (p. 1-2).

Il en est de même du rapport initial de l'Ile Maurice (de 1994) qui contient des développements relatifs au droit au travail, à la santé, à l'éducation, à la protection de la famille et au droit au développement.

Le rapport périodique du Sénégal de 1992 consacre une bonne place aux droits à l'éducation, à la culture, au travail, à la protection de la famille.

La quasi totalité des rapports des Etats font ressortir la garantie du droit à la propriété et la ratification des conventions internationales et pactes relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, ils n'indiquent pas les mesures prises pour permettre la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels garantis et protégés, comme ce fut le cas dans les deuxième et troisième rapports du Zimbabwe de 1992 et de 1997.

Il est également à relever qu'au moment où ils présentaient leur rapport initial, certains Etats n'avaient pas encore pris les mesures d'intégration de la Charte dans leur législation interne. En outre, les droits civils et politiques semblent avoir une prédominance prononcée par rapport aux droits économiques, sociaux et culturels.

Il ressort de ce qui précède que beaucoup reste à faire pour arriver à la réalisation correcte des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que des autres droits prévus et protégés par la Charte. Les rappels réguliers envoyés aux Etats-parties au sujet de la présentation de leurs rapports ne donnent pas de résultats tangibles. Il y a des Etats qui se distraient purement et simplement de cette obligation tandis que d'autres invoquent des problèmes techniques qu'ils rencontrent dans l'élaboration des rapports. C'est au cours des visites de promotion au sein des Etats-parties que les membres de la Commission devraient se saisir des difficultés constatées et y trouver des solutions avec les autorités compétentes. Malheureusement, pour des raisons diverses (calendrier chargé, insuffisance de sources, manque de collaboration des Etats-parties...), les membres de la Commission ne parviennent pas à s'acquitter de leur tâche comme souhaité.

Le faible rendement des ONG ayant le statut d'observateur auprès de la Commission et oeuvrant au sein des Etats-parties est également – tout au moins en partie – à l'origine de ce déficit.

Toutefois, la Commission est pleinement consciente de cet état de choses et s'attelle actuellement à réunir les moyens nécessaires pour redresser la situation.

### **Communications plaintes**

Depuis sa mise en place, le Secrétariat de la Commission a enregistré plus de deux cent communications-plaintes émanant des individus et des

ONG œuvrant dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme et des peuples.

Mais un nombre relativement faible de plaintes porte sur les droits économiques, sociaux et culturels. A titre d'exemple, la communication 100/93 dénonce, entre autres, la mauvaise gestion des finances publiques, l'incapacité du gouvernement à assurer le bon fonctionnement des services de base comme d'adduction d'eau potable et la fourniture d'électricité; la pénurie de médicaments, la fermeture des universités et des écoles secondaires depuis deux ans.

La Commission a estimé que l'incapacité du gouvernement à fournir les services essentiels tels que l'approvisionnement en eau potable, l'électricité et des médicaments en qualité et en quantité suffisantes comme l'allègue la communication 100/93 constitue une violation de l'Article 16 de la Charte africaine qui dispose que :

- « 1. Toute personne a le droit de jouir de la meilleure santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.
2. Les Etats parties à la présente Charte s'engagent à prendre les mesures nécessaires en vue de protéger la santé de leurs populations...»

La Commission a également décidé que la fermeture des universités et des écoles secondaires pour deux ans et le fait que le non paiement des salaires dans certaines régions empêchaient les professeurs de dispenser les cours, constituait une violation de l'Article 17 précité par la Charte africaine qui stipule que « 1. Toute personne a droit à l'éducation ».

Dans la communication 39/90 le plaignant a été emprisonné et a de ce fait perdu son emploi qu'il n'a pas pu réintégrer malgré la loi d'amnistie qui lui donnait le droit.

La Commission a déclaré qu'il y avait eu violation, notamment de l'Article 15 de la Charte relatif au droit au travail et a recommandé au gouvernement d'en tirer toutes les conséquences de droit découlant de cette décision.

Il est à noter que si Les Etats-parties s'abstiennent de recourir aux procédures de la Commission, l'activité des ONG et des individus lui permet,

malgré le manque de moyens, d'assurer sa mission de protection des droits de l'homme et des peuples.

### **Les obstacles à la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels**

Il ressort des développements qui précèdent que le système africain des droits de l'homme et des peuples contient bien des dispositions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels; ce système est également doté d'un mécanisme de promotion et de protection de ces mêmes droits.

L'examen de l'état de mise en oeuvre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme relève un bilan déficitaire et suscite la question suivante : pourquoi les dispositions de la Charte africaine y compris les droits économiques, sociaux et culturels ne reçoivent pas l'application attendue au sein des Etats Parties ? En d'autres termes pourquoi les Etats Parties ne s'acquittent pas correctement de leurs obligations envers leurs peuples et pourquoi ces derniers ne revendiquent pas – ou presque pas – la jouissance de leurs droits.

Je vais tenter de répondre à cette interrogation en relevant quelques facteurs qui me paraissent les plus marquants :

#### **La mauvaise gouvernance et la mauvaise distribution des ressources**

Les Etats parties à la Charte ont souscrit, par l'acte de ratification de celle-ci, à l'obligation générale consignée à l'Article 1 de ladite Charte qui stipule que les Etats parties reconnaissent les droits, devoirs et libertés énoncés dans cet instrument et s'engagent à adopter des mesures législatives et autres pour les appliquer.

Or, bon nombre d'Etats parties n'accordent aucune attention à cet important engagement qui tombe dans l'oubli total; d'autres Etats parties se distraient de cet engagement et vont jusqu'à violer les droits qui nous occupent par des actions délibérées; d'autres Etats parties encore se mettent, du fait de la mauvaise affectation et distribution des ressources, dans l'impossibilité d'honorer leurs engagements vis-à-vis de leurs populations

ainsi que des instances internationales chargées de la promotion et de la protection des droits sous examen.

L'explication brandie par certains Etats et tenant au sous-développement économique est à écarter pour la pure et simple raison qu'un Etat, quelque pauvre qu'il soit, reste en mesure, du moment qu'il est bien géré et bien gouverné, de couvrir les besoins essentiels de son peuple. Nous en avons de nombreux exemples autour de nous.

### **Ignorance des droits par leurs destinataires**

La négation et ou la mauvaise application des droits sous examen sont facilitées par l'ignorance de nos populations qui sont en majorité illettrées. Elles ne connaissent pas leurs droits et le peu qui a l'avantage de les connaître ne sait pas comment les faire valoir et ne connaît pas les voies prévues à cet effet. Le fait d'ignorer ses droits ou de les connaître sans savoir comment les faire valoir équivaut à ne pas les avoir du tout.

### **Le manque de ressources pour le fonctionnement de la CADHP**

Le budget de la Commission africaine provient du budget ordinaire de l'OUA qui elle-même fonctionne grâce aux contributions des Etats membres; ces derniers sont dans la plupart dans une situation économique frisant la banqueroute.

C'est ainsi que la CADHP doit recourir depuis des années à des financements extrabudgétaires pour l'exécution de quelques activités de promotion et de protection des droits de l'homme. Evidemment, la CADHP reste paralysée pour les activités dont les financements ne sont pas obtenus.

### **Conclusions**

Les maigres résultats enregistrés dans la mise en oeuvre des dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme ont déjà fait couler beaucoup d'encre et de salive.

Le présent séminaire constitue une des occasions appropriées pour tenter d'aplanir les obstacles constatés et de trouver des réponses aux problèmes relevés.

Au nombre des démarches envisageables à cet effet les actions principales suivantes sont proposées :

- a) Définir clairement les concepts des droits, libertés, devoirs et obligations contenus dans la Charte et déterminer les paramètres essentiels de ce qui pourrait constituer la violation ou la méconnaissance des dispositions de la Charte dont les droits économiques, sociaux et culturels.
- b) Mettre au point un cadre de coopération et de concertation permanente entre les différents acteurs (CADHP - ONG - OIG - institutions nationales des droits de l'homme) oeuvrant dans le domaine des droits de l'homme au sujet de la promotion et de la protection des droits de l'homme et des peuples en Afrique.
- c) Mobiliser l'opinion publique africaine sur l'existence et le contenu des droits ainsi que sur les mécanismes prévus pour la réalisation et la protection des droits économiques, sociaux et culturels.

---

**TRAITÉ INSTITUANT  
LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE AFRICAINE  
ET  
PROTECTION ET PROMOTION DES DROITS  
ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

BEN KIOKO\*

**L**e Traité instituant la Communauté économique africaine a été adopté à la 27<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement tenue à Abuja (Nigeria) du 3 au 5 juin 1991. Signé par 51 Etats membres immédiatement après son adoption, le Traité est entré en vigueur le 11 mai 1994, après que 37 Etats représentant les deux tiers des Etats membres de l'OUA aient déposé leurs instruments de ratification et d'adhésion. L'adoption du Traité était fondée sur le Plan d'action de Lagos et l'Acte final de Lagos d'avril 1980. Ces instruments réaffirmaient l'engagement des Etats membres de l'OUA à établir, au plus tard à l'an 2000, une Communauté économique africaine en vue d'instituer une intégration économique, sociale et culturelle du continent africain. Une déclaration adoptée à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de l'OUA en 1988 réaffirmait également l'engagement et la détermination de l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement à accélérer la création de la Communauté économique africaine proposée. Il était envisagé de mettre

---

\* Ben Kioko, Chef des affaires juridiques, Division juridique du Secrétariat général de l'OUA, Addis-Abéba (Ethiopie).

en place le traité de manière progressive, en six étapes de durée variable sur une période transitoire n'excédant pas 34 ans.<sup>1</sup>

Les Communautés économiques régionales (CER) devaient constituer les structures de base de la Communauté. C'est peut-être la raison pour laquelle on a consacré la première étape au renforcement des CER existantes et à l'édification de nouvelles CER là où elles n'existaient pas.

- 
- 1 L'Article 6 du Traité stipule qu'à chacune des étapes, des activités spécifiques seront définies et mises en œuvre simultanément comme suit : La première étape (dont la mise en œuvre est prévue sur une période de cinq (5) ans au plus à compter de la date d'entrée en vigueur du présent Traité) porte sur le renforcement des communautés économiques régionales existantes et la création de communautés économiques dans des régions où elles n'existent pas. La deuxième étape (8 ans) a trait à la stabilisation des barrières tarifaires et non tarifaires, des droits de douane et des taxes internes; l'établissement d'un calendrier conduisant à la suppression progressive des barrières tarifaires et non-tarifaires; au renforcement de l'intégration sectorielle aux niveaux régional et continental ainsi qu'à la coordination et à l'harmonisation d'activités entre communautés économiques existantes ou à créer. La troisième étape (10 ans) porte sur la création d'une zone de libre échange liée au respect du calendrier de suppression progressive des barrières tarifaires et non tarifaires au profit d'un commerce intra-communautaire, ainsi que sur la mise en place d'une Union douanière par l'adoption d'un tarif douanier commun. La quatrième étape (2 ans) concerne la coordination et l'harmonisation de systèmes tarifaires et non-tarifaires au sein de diverses CER en vue de créer une union douanière au niveau continental par l'adoption d'un tarif douanier commun. La cinquième étape (4 ans) a trait à la création d'un marché commun africain par l'adoption d'une politique commune dans plusieurs domaines spécifiques; à l'harmonisation des politiques monétaires, financières et fiscales; à l'application du principe de libre circulation des personnes, y compris une disposition relative au droit de résidence et d'établissement; et à la constitution de ressources propres à la Communauté en application de l'Article 82 du Traité. La sixième étape (5 ans) concerne la consolidation et le renforcement de la structure du marché commun africain; l'intégration de tous les secteurs; l'établissement d'un marché unique national et d'une union économique et monétaire panafricaine; la mise en œuvre de l'étape finale concernant la création d'une union monétaire africaine; la création d'une banque centrale unique africaine et d'une monnaie unique africaine; la mise en œuvre de l'étape finale concernant la création d'une structure parlementaire panafricaine et l'élection de ses membres au suffrage universel continental; la mise en œuvre de l'étape finale concernant la création d'entreprises multinationales africaines dans tous les secteurs; et la mise en œuvre de l'étape finale concernant la création des structures des organes exécutifs de la Communauté.

Le Traité ne fait aucune mention spécifique des droits économiques, sociaux et culturels mais comme on va le voir tantôt, certains articles font référence à la promotion d'activités touchant l'exercice de ces droits.

La Communauté a pour objectifs, *inter alia*, de promouvoir le développement et l'intégration économique, sociale et culturelle des économies africaines en vue d'accroître l'autonomie économique et de promouvoir un développement endogène et autocentré; d'instituer un cadre pour la mise en valeur, la mobilisation et l'utilisation des ressources humaines et matérielles de l'Afrique; de promouvoir la coopération dans tous les domaines de l'activité humaine dans le but d'améliorer le niveau de vie des populations africaines, et de préserver et renforcer la stabilité économique pour atteindre un développement autocentré.

Le Traité est également fondé sur des principes auxquels les Hautes parties contractantes ont affirmé et déclaré leur adhésion. Parmi ces principes figurent :

- la solidarité et le développement collectif autocentré ;
- la promotion d'un environnement paisible comme préalable au développement économique ;
- la reconnaissance, la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples conformément aux dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ;
- l'obligation de rendre des comptes, la justice économique et la participation du peuple au développement.

Le Traité ne mentionne pas explicitement le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ou la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il fait néanmoins référence au préambule des principes du droit international régissant les relations entre les Etats, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et aux principes et objectifs énoncés dans la Charte de l'OUA. La Charte de l'OUA renvoie à la Déclaration universelle des droits de l'homme tandis que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples fait référence, *inter alia*, au droit au développement. Ainsi, le Traité introduit une notion d'interconnexion entre ces trois instruments juridiques pertinents adoptés sous l'égide de l'OUA.

Le *Traité* comporte un chapitre consacré aux affaires sociales (Article 72). En relation avec cette disposition, les Etats membres sont convenus d'assurer la pleine participation et la mise en œuvre rationnelle de leurs efforts de développement dans le but d'éliminer d'autres fléaux sociaux touchant le continent. A cette fin, ils ont entrepris :

- a) d'encourager l'échange d'expérience et d'information sur l'alphabétisation, la formation professionnelle et l'emploi ;
- b) d'harmoniser progressivement leur législation du travail et de sécurité sociale en vue d'éradiquer la pauvreté et de promouvoir un développement socio-économique équilibré au sein de la Communauté ;
- c) de prendre les mesures nécessaires pour assurer la survie et le développement de l'enfant, ainsi que la protection de ce dernier contre les abus, la négligence et l'exploitation ;
- d) d'assurer aux personnes handicapées une formation appropriée susceptible de favoriser leur intégration sociale et de leur permettre de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté ;
- e) de créer les conditions propres à assurer la formation des jeunes en fin de scolarité et des autres catégories de jeunes, afin qu'ils puissent être employés utilement ;
- f) d'adopter, de coordonner et d'harmoniser leurs politiques en vue d'assurer une vie décente aux personnes âgées ; et
- g) d'harmoniser leurs efforts en vue de mettre fin à la production illégale, le trafic et l'usage de stupéfiants ou de substances psychotropiques, et d'élaborer des programmes de sensibilisation et de réadaptation dans ce domaine.

Le *Traité* contient également des dispositions relatives à l'égalité entre les sexes et au développement. Aux termes de l'Article 75 du *Traité*, les Etats membres conviennent de formuler, d'harmoniser et de coordonner l'émancipation des femmes africaines par l'amélioration de leur situation économique, sociale et culturelle. Pour atteindre cet objectif, les Etats membres prendront toutes les mesures nécessaires pour assurer une plus

grande participation des femmes aux activités de développement au sein de la Communauté. Le Traité contient en outre des dispositions générales sur des questions touchant les thèmes de nos présentes discussions, comme la santé (Article 73), l'environnement (Article 58), l'éducation et la formation (Article 68), la culture (Article 69), et la population et le développement (Article 74), etc. Il envisage la négociation de protocoles qui lui seront annexés et qui contiendront des dispositions précises concernant son application, y compris l'application des articles susmentionnés. A ce jour, douze protocoles sont déjà rédigés dans leur version préliminaire.

En examinant la protection et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre du Traité instituant la Communauté économique africaine, il importe de garder à l'esprit que la Communauté est partie intégrante de l'OUA. Ainsi, lors de sa 33<sup>e</sup> session ordinaire tenue en juin 1997 à Harare (Zimbabwe), l'Assemblée de l'OUA avait décidé de transformer cette réunion en la première assemblée de la Communauté, dans le but d'examiner les questions communautaires et d'adopter des décisions y relatives. C'est peut-être pour cette raison qu'elle n'a pas jugé nécessaire d'adopter des dispositions déjà énoncées dans d'autres traités de l'OUA.

Il est certain que pendant la majeure partie de son existence, le sujet de préoccupation de l'OUA touchait les questions politiques telles que l'autodétermination ou la lutte contre le colonialisme et l'*apartheid*. Toutefois, toutes les déclarations politiques faites au cours des cinq dernières années sont liées aux principaux défis que doit relever l'organisation et qui comportent trois volets : l'intégration économique; la prévention, la gestion et le règlement des conflits; et la démocratisation et les droits de l'homme. Bien évidemment, l'interconnexion entre la paix et la stabilité ou le respect des droits de l'homme et le développement socio-économique ont reçu une reconnaissance officielle de la part des organes politiques de l'OUA/CEA. Ainsi, les organes politiques ont reconnu que le développement socio-économique n'est pas possible en l'absence de paix et de stabilité, lesquelles sont irréalisables dans un cadre de violations flagrantes des droits de l'homme.

A cet égard, l'on pourrait se référer à la Déclaration de l'OUA de 1990 et au Programme d'action du Caire pour la transformation

socio-économique de l'Afrique. La Déclaration<sup>2</sup> de l'OUA de 1990 était libellé, *inter alia*, comme suit :

« nous réaffirmons que le développement de l'Afrique est la responsabilité de nos gouvernements et de nos peuples. Aujourd'hui plus qu'hier, nous sommes déterminés à jeter les bases solides d'un développement autocentré, soucieux des personnes et durable, fondé sur la justice sociale et l'autogestion collective, et capable d'accélérer la transformation structurelle de nos économies. Dans cette optique, nous sommes déterminés à œuvrer inlassablement à l'intégration économique par la coopération régionale. Nous sommes également déterminés à prendre des mesures urgentes pour rationaliser les entités économiques qui existent sur notre continent en vue de les rendre plus efficaces par la promotion de l'intégration économique et la création d'une Communauté économique africaine...

Nous avons pleinement conscience que, pour faciliter ce processus de transformation socio-économique, il est nécessaire de promouvoir la participation populaire de nos peuples au processus de gouvernement et de développement. La création d'un environnement politique garantissant les droits de l'homme et le respect de la primauté du droit permettra de développer les grandes qualités de probité et de responsabilité attendues en particulier des détenteurs d'une fonction publique. En outre, des processus politiques à vocation populaire permettront de garantir la participation de tous, y compris des femmes et des jeunes, aux efforts de développement. En conséquence, nous renouvelons notre engagement à

---

2 Déclaration de l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine sur la situation politique et socio-économique en Afrique et les mutations fondamentales survenant dans le monde, adoptée le 11 juillet 1990, lors de la 26<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée tenue à Addis-Abéba du 9 au 11 juillet 1990. Cette déclaration fut adoptée après «un examen critique de la situation économique, sociale et culturelle dans notre continent à la lumière des mutations rapides survenant dans le monde et de leurs conséquences pour l'Afrique, telle qu'elle a été présentée dans le Rapport du Secrétaire général sur les mutations fondamentales survenant dans le monde et leurs conséquences pour l'Afrique : propositions pour une réponse africaine.

promouvoir la démocratisation de nos sociétés et la consolidation des institutions démocratiques dans nos pays. Nous réaffirmons le droit de nos pays à déterminer eux-mêmes, en toute souveraineté, leur propre système de démocratie fondé sur leurs valeurs socioculturelles, en tenant compte des réalités de chaque pays et de la nécessité d'assurer le développement et la satisfaction des besoins fondamentaux de nos peuples. Nous affirmons par conséquent que la démocratie et le développement devraient aller de pair et se renforcer mutuellement. »

Pour conclure, je voudrais insister sur trois points : premièrement, le Traité aborde à peine les droits économiques, sociaux et culturels ; deuxièmement, ce traitement marginal peut être délibéré ou résulter d'une méconnaissance de ces droits. S'il est délibéré, le raisonnement aurait été que d'autres traités de l'OUA contiennent des dispositions y relatives. Toutefois, et cela m'amène au troisième point, le Traité devrait être lu conjointement avec les autres traités pertinents de l'OUA, comme la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Charte culturelle africaine et la Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant.



---

# L'EXPÉRIENCE DU GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT

## DANS LE FINANCEMENT DES PROJETS ET PROGRAMMES RELATIFS

### À LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

#### LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT ET LES PAUVRES EN AFRIQUE

ABDULLAHI M. YAHIE\*

## I - Considérations générales

### Introduction

**A** mesure que les pays africains s'enfonçaient dans la crise économique, en particulier durant les années 80, la question de la lutte contre la pauvreté s'est imposée de plus en plus comme un thème central des discussions entre la communauté des donateurs et le Groupe de la Banque, ainsi que comme un aspect important du dialogue sur les politiques entre le Groupe de la Banque et les pays membres régionaux. Ainsi, durant les négociations relatives à la reconstitution du FAD V (1988-1990), le problème de la lutte contre la pauvreté est resté au centre des préoccupations. Le Groupe de la Banque a reconnu que l'objectif fondamental de la quasi-totalité de l'aide devrait être de « satisfaire les besoins essentiels des couches les plus démunies de la population dans les pays à faible revenu ; de promouvoir la création d'emplois et la hausse des revenus ; ainsi que de faciliter ou de promouvoir la participation directe des bénéficiaires finaux, notamment les femmes, à la conception et à

---

\* Abdullahi M. Yahie, socio-économiste senior, Banque africaine de développement, Abidjan, Côte d'Ivoire.

l'exécution des projets et programmes ». Il a été également convenu d'élaborer un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés par les pauvres au fil du temps. Cette approche sert depuis lors de fil conducteur au programme de prêt du Groupe de la Banque. Le FAD VI comprenait des mesures concrètes de lutte contre la pauvreté dans le continent et la politique de prêt du FAD VII pour la période 1996-1998 souligne de nouveau la nécessité de *placer la question de la lutte contre la pauvreté* au centre de toutes les activités de développement dans les pays emprunteurs.

## Historique

### Aperçu de la pauvreté en Afrique

D'après l'indice de développement humain du PNUD, les trois quarts de la cinquantaine de pays les plus pauvres du monde se trouvent en Afrique. Qui plus est, les pays africains occupent les 14 derniers rangs sauf un de cette classification. Ceci dit, du point de vue de l'évolution des indicateurs sociaux, le rapport sur le développement en Afrique de 1997 indique que la situation du continent est contrastée. L'espérance de vie à la naissance des hommes africains s'est accrue de 46 ans en 1975 à 53 ans en 1995, tandis que celle des femmes augmentait de 48 à 56 ans durant la même période. Néanmoins, l'Afrique reste toujours à la traîne des autres régions. Par exemple, l'espérance de vie en Amérique centrale, en Amérique du Sud et en Asie était de 74,1, 68,5 et 64,8 ans respectivement en 1995. Le taux de mortalité infantile a diminué de 138 pour mille en 1972 à 87 pour mille en 1995, mais il reste toujours supérieur aux 65 pour mille naissances vivantes en Asie. La hausse des taux de mortalité dans certains pays est due à la baisse tendancielle de la qualité des soins de santé résultant des compressions des dépenses sociales, à l'incidence croissante du SIDA et à l'augmentation du niveau d'appauvrissement. Les taux d'alphabétisation ont doublé entre 1975 et 1995 passant d'environ 27 % à 54 %. Durant la même période, les taux de scolarisation ont doublé dans l'enseignement primaire et plus que triplé dans l'enseignement secondaire.

L'Afrique compte une très forte proportion de la population mondiale vivant dans la pauvreté absolue. A l'heure actuelle, près de la moitié des

700 millions d'habitants du continent vivent dans le dénuement total. La Banque mondiale a estimé en 1990 que le nombre de pauvres vivant dans d'autres régions en développement diminuerait de 400 millions au tournant du siècle, tandis que l'Afrique subsaharienne comptera quelque 100 millions de pauvres de plus. Par ailleurs, au tournant du siècle, la région comptera plus de 30% des pauvres du monde en développement, par rapport à 16% moins de 10 ans auparavant (Lufumpa, 1997).

### Evolution des problèmes théoriques

Après leur accession à l'indépendance, les pays de l'Afrique subsaharienne ont fait de la réalisation de la croissance économique un objectif primordial. A l'époque, beaucoup de spécialistes du développement pensaient qu'une forte croissance économique aurait des retombées sur les groupes à faible revenu de la population. De même, le Groupe de la Banque pensait qu'il suffisait d'avoir des projets bien conçus pour contribuer directement ou indirectement à la lutte contre la pauvreté (English et Mule, 1996). Cependant, si l'on s'accorde généralement à penser qu'une croissance économique durable est une condition nécessaire à une réduction durable de la pauvreté, les avis divergent considérablement quant à savoir dans quelle mesure la croissance profite réellement aux pauvres. Certains pensent même qu'il y a eu un effet de « remontée » grâce auxquels la plupart des ressources destinées aux pauvres ont en fait profité à la petite classe moyenne et aux très riches.

Durant les années 80, la prolifération des programmes d'ajustement structurel en Afrique s'est accompagnée de sentiments croissants d'inquiétude parmi les dirigeants africains et la communauté des donateurs au regard des effets de ces programmes sur les pauvres. Ces réactions faisaient notamment suite à la publication de la célèbre brochure de l'*UNICEF* *L'Ajustement à visage humain*. L'adaptation de l'appareil productif aux réformes d'orientation de l'ajustement structurel et la participation des pauvres à ce processus apparaissaient comme des questions d'importance capitale. Constatant la complexité des rapports entre les réformes d'orientation et les conditions de vie des ménages, on estimait nécessaire d'avoir une meilleure connaissance méthodologique et empirique des liaisons macroéconomiques-microéconomiques et des conséquences des processus d'ajustement sur le sort de groupes spécifiques. On espérait que cela aiderait à élaborer une nouvelle génération de programmes d'ajustement

qui tiendraient dûment compte des dimensions sociales et des préoccupations en matière de lutte contre la pauvreté.

Ces considérations aidant, le Groupe de la Banque a estimé nécessaire de redéfinir son approche en accordant la priorité aux pays pauvres et à certains secteurs tels que l'agriculture, l'éducation et la santé. Cela en raison principalement de la forte incidence sur les pauvres des investissements dans ces secteurs et de la nécessité d'adopter des politiques sectorielles clairement orientées vers l'équité. En outre, le Groupe de la Banque s'est associé à la Banque mondiale et au Programme des Nations Unies pour le développement en vue du lancement du programme intitulé Dimensions sociales de l'ajustement (DSA) en mai 1988. L'objectif principal de l'initiative visait l'intégration des préoccupations sociales à l'élaboration des programmes d'ajustement structurel. Il s'agissait de renforcer les capacités locales de production de données statistiques nécessaires en vue de l'élaboration d'interventions davantage axées sur la pauvreté, mais aussi de produire un cadre théorique permettant l'intégration systématique des problèmes de pauvreté aux stratégies et politiques macroéconomiques. L'initiative DSA a concerné plus d'une trentaine de pays en Afrique subsaharienne et plus d'une douzaine de pays ont préparé des programmes ciblant les groupes touchés par le processus d'ajustement.

Cela dit, on s'interroge de plus en plus s'il faut donner la préférence aux projets et programmes prioritairement orientés vers la lutte contre la pauvreté ou s'il faut concentrer l'action sur la fourniture de services sociaux à l'ensemble du public par le biais des entités traditionnelles telles que les ministères de la santé, de l'éducation, de l'eau, etc. Certains spécialistes soutiennent que le renforcement de ces institutions et l'utilisation de programmes reposant sur une large participation pourraient avoir davantage d'effet sur la population que les programmes ciblés qui risquent de conduire à l'exclusion de certaines sections de pauvres. D'autres soutiennent au contraire que les programmes de caractère général risquent de profiter surtout aux groupes politiquement et économiquement plus puissants, tandis que les programmes ciblés constituent un moyen très économique d'acheminer les services et avantages aux bénéficiaires prévus (Grosh 1992). Les tenants des deux thèses opposées se préoccupent de la manière de minimiser l'exclusion de secteurs importants des pauvres qui risquent d'être laissés de côté par les programmes. On peut donc se rallier à une approche mixte associant la couverture sanitaire et l'enseignement primaire généra-

lisés à l'adoption de programmes ciblés de lutte contre la pauvreté pour protéger les groupes susceptibles d'être négativement affectés dans le court terme.

### **But et organisation du document**

Le présent document a pour but d'évaluer l'expérience du Groupe de la Banque en matière de lutte contre la pauvreté sur le continent, en faisant le point de la situation relativement à l'aide de la Banque aux pays membres régionaux (PMR) pour ce qui est de l'élaboration de politiques, projets et programmes viables répondant aux besoins des couches les plus démunies de leurs sociétés respectives. Le document comprend cinq chapitres. Le premier chapitre présente quelques considérations générales sur l'historique et les problèmes théoriques en jeu. Le chapitre II décrit l'expérience du Groupe de la Banque en matière de lutte contre la pauvreté sur le continent. Le chapitre III tente d'analyser certains problèmes émergents au moment où la Banque entreprend des politiques et stratégies dynamiques de lutte contre la pauvreté. Le chapitre IV présente les perspectives d'avenir en mettant en lumière certains problèmes importants. Le chapitre V présente certaines observations en guise de conclusion.

### **Source d'information**

Les principales sources de renseignement utilisées dans le présent papier sont les documents du Groupe de la Banque tels que les documents de politique, les rapports d'évaluation, divers rapports d'évaluation et de supervision relatifs aux projets de lutte contre la pauvreté. Il importe de noter que les échanges de vues et discussions avec les membres du personnel de divers départements de la Banque ont permis d'enrichir le présent document et de jeter de nouveaux éclairages sur certains problèmes soulevés.

## **II - Expérience du Groupe de la Banque en matière de lutte contre la pauvreté**

S'il est vrai que la création du Groupe de la Banque répondait au souci fondamental de lutter contre le sous-développement et la pauvreté en

Afrique, l'établissement du Fonds africain de développement (FAD) en 1972 traduit concrètement la volonté de mieux servir les intérêts des pays pauvres du continent. Le but principal du FAD est d'aider la Banque à apporter une contribution plus efficace au développement économique et social des pays membres régionaux (PMR). Pour ce faire, il met à leur disposition des ressources financières à des conditions libérales et à des fins d'importance capitale pour un tel développement. Durant les trente dernières années, cet instrument a été continuellement affiné pour axer davantage son action sur la lutte contre la pauvreté dans le continent. A cette étape de son développement, la démarche générale du FAD englobe des politiques et des réformes institutionnelles au niveau macroéconomique destinées à améliorer les résultats économiques, à accroître la productivité des pauvres, notamment dans l'agriculture et la production alimentaire ainsi que les investissements dans les secteurs sociaux en vue de la fourniture de l'enseignement primaire de base, de l'éducation informelle et des soins de santé primaires de base. A ces dispositifs s'ajoutent les filets de sécurité ciblés pour les pauvres.

### **Soutien aux réformes d'orientation**

#### **Prêts à l'appui des réformes**

Le Groupe de la Banque a adopté le dialogue sur les politiques avec les PMR comme moyen d'harmonisation de ses interventions avec les priorités de développement des pays et de coordination de l'aide avec d'autres donateurs. Les consultations se font surtout au cours du processus de formulation des documents de stratégie par pays (DSP) et à l'occasion des opérations de prêt à l'appui des réformes. Celles-ci sont des instruments utilisés pour soutenir les réformes économiques et sociales destinées à jeter les bases d'une croissance durable et à assurer la concordance des politiques des pays avec la réduction à long terme de la pauvreté dans les PMR. Au début des années 80, le Groupe de la Banque a financé des opérations de prêts à l'appui des réformes. L'allocation des ressources entre les prêts à l'appui des réformes et les prêts aux projets a suivi les orientations générales établies pour la BAD et pour le FAD. Durant la première moitié des années 80, 20% des ressources tant BAD que FAD ont été affectées aux prêts à l'appui des réformes. Entre 1987 et 1990, ces chiffres ont été revus à la hausse à 25% et 22,5% respectivement pour répondre à la demande

croissante en soutien de la balance des paiements à court terme et pour des investissements sectoriels complémentaires. Durant le FAD VII, les prêts à l'appui des réformes ne devraient pas dépasser 22,5% du montant total des ressources reconstituées pour les trois ans.

La Banque accorde une attention accrue aux interventions macroéconomiques et aux opérations de prêts sectoriels qui sont destinées à générer une croissance économique tout en promouvant la valorisation des ressources humaines. Depuis 1990, elle met l'accent sur le secteur agricole et l'ajustement macroéconomique prenant en compte les dimensions sociales. Il y a lieu de noter, qu'en certaines circonstances où des programmes d'ajustement sont déjà en place, des programmes compensatoires ont été conçus pour s'occuper des effets transitoires à court terme des opérations d'ajustement sur les pauvres. C'est dans ce contexte que sont nées les activités DSA.

Les consultations et les prêts à l'appui des réformes n'ont pas produit tous les résultats escomptés. A cet égard, deux facteurs importants ayant une influence sur la future participation du Groupe de la Banque à la conception des cadres des politiques macroéconomiques méritent d'être pris en considération. Le premier est le rôle prédominant que la communauté des donateurs reconnaît aux institutions de Bretton Woods en ce qui concerne la conception et l'exécution des politiques macroéconomiques. L'expérience et la compétence acquises par ces institutions, associées à leur rôle prééminent pour ce qui est de la mobilisation du soutien financier aux réformes macroéconomiques, leur a permis d'être des acteurs de premier plan dans la région. Le deuxième facteur dont il faut tenir compte est la complexité croissante des opérations d'ajustement structurel qui, d'interventions classiques d'ajustement de la balance des paiements et des finances publiques, se sont transformées en vastes programmes de réforme portant sur des problèmes structurels, juridiques et institutionnels. La préparation de tels programmes d'envergure est un processus complexe, de longue haleine, nécessitant parfois des délais d'exécution allant jusqu'à deux ans. Des considérations d'efficacité et d'économie devraient donc amener le Groupe de la Banque à renforcer sa collaboration avec les institutions de Bretton Woods sur les questions macroéconomiques, tout en concentrant les ressources sur les questions de politique sectorielle où il est en mesure d'apporter quelque chose de plus.

En considération de ces problèmes, le Groupe de la Banque réorientera ses prêts à l'appui des réformes de l'ajustement structurel macroéconomique vers l'ajustement sectoriel, ce qui aura pour effet de réduire la part des prêts à l'appui des réformes par rapport aux années précédentes. Ainsi, dans un pays donné, le Groupe de la Banque concentrera généralement ses interventions dans quelques secteurs ayant fait l'objet d'une attention particulière au fil des ans. L'aide du Groupe de la Banque servira à renforcer l'efficacité des réformes d'orientation dans ces secteurs. En raison du nombre croissant de pays parvenant à la stabilisation, les prêts à l'ajustement sectoriel aideront les pays bénéficiaires à développer leurs capacités de production et à faire face aux problèmes à long terme de renforcement des institutions et des capacités. Les prêts serviront essentiellement à financer des programmes d'ajustement dans les secteurs agricole et industriel, notamment les activités sectorielles liées au commerce telles que la promotion des exportations. Ils pourraient également servir à financer des programmes de soutien institutionnel traitant des réformes de la fonction publique et de gestion des secteurs économique et social. Par exemple, cela pourrait se faire dans le contexte des programmes de renforcement des institutions destinés à améliorer les capacités nationales de gestion économique.

#### **Allègement de la dette**

La situation des pauvres en Afrique a été aggravée d'une part par la baisse des apports de ressources extérieures (notamment les capitaux privés), et d'autre part par l'augmentation du fardeau de la dette extérieure. Le problème de la dette extérieure est devenu une entrave aux perspectives de développement économique non seulement en détournant un volume insoutenable de ressources vers le service de la dette, mais également en accroissant les incertitudes au regard du financement des transactions extérieures, ce qui a pour effet d'ébranler la confiance dans les possibilités d'investissement et de croissance. Le problème de la dette extérieure persiste dans sa gravité, comme le prouve, par exemple, le fait que l'Afrique compte 28 des 35 pays dernièrement classés par la Banque mondiale comme pays à faible revenu surendettés. C'est pourquoi, le Groupe de la Banque participe à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) conduite par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Le but essentiel de l'initiative est de ramener le fardeau de la

dette des pays membres les plus pauvres à des niveaux soutenables et de trouver une solution globale au problème de la dette en Afrique. On estime la part du Groupe de la Banque à cette initiative à 700.000 \$. Le premier groupe de pays africains qui bénéficieront de cette initiative comprend le Burkina Faso, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Mozambique et l'Ouganda. A l'achèvement de l'initiative, dont la durée est d'environ cinq ans, les pays participants devraient atteindre des résultats économiques plus satisfaisants s'accompagnant d'une croissance économique plus élevée et d'une réduction sensible de la pauvreté.

### **Réformes institutionnelles du Groupe de la Banque**

En ce qui concerne les réformes institutionnelles, le Groupe de la Banque a intensifié ses efforts visant à intégrer à sa politique, à sa programmation et au cycle des projets, les problèmes prioritaires intersectoriels, tels que ceux qui ont trait à la promotion de la femme, à la population et à l'environnement. A cette fin, lors de la restructuration de la Banque, on a créé l'unité Environnement et Développement durable (OESU). L'unité, qui relève de la Vice-Présidence pour les opérations, aide les départements opérationnels de la Banque à harmoniser et à trouver un juste équilibre entre les besoins essentiels de l'être humain et les ressources essentielles dans les pays membres régionaux [pour plus de détails voir l'encadré 1 à la fin du présent article].

Toujours sur le plan institutionnel, le Groupe de la Banque a établi en 1997 l'initiative de microfinancement pour l'Afrique (AMINA). C'est la première fois que la Banque finance et met en oeuvre une initiative de première importance destinée à renforcer les capacités des institutions de microfinancement dans certains pays afin de mieux répondre aux besoins de crédit des pauvres [voir encadré 2 - fin].

### **Interventions au niveau sectoriel**

L'aide du Groupe de la Banque continuera de s'orienter principalement vers le financement des projets, mais l'identification et la sélection de ceux-ci seront guidées par les priorités sectorielles définies dans les stratégies par pays. Dans son programme stratégique d'interventions, le Groupe de la Banque accorde la priorité aux secteurs agricole et social, en considération de l'impact considérable que les interventions dans ces secteurs sont

susceptibles de produire sur la réduction de la pauvreté en Afrique. Une part importante des ressources du Groupe de la Banque est affectée aux projets relatifs au développement agricole et au secteur social, en particulier l'éducation et la santé. Dans l'agriculture, l'aide ira aux activités ayant vocation de promouvoir la sécurité alimentaire, l'intégration des collectivités rurales, la préservation et l'utilisation durable des ressources naturelles. Dans le secteur social, l'action portera sur l'amélioration de la situation de la femme et le développement de l'éducation de base et de la santé qui sont les éléments fondamentaux permettant de réduire la croissance de la population et la pauvreté. Dans le domaine de l'éducation, les priorités sont l'éducation de base englobant l'enseignement primaire et l'éducation non formelle, la valorisation des ressources humaines, notamment la formation technique et professionnelle. Dans le secteur de la santé, on se préoccupera surtout des soins de santé primaires, notamment la lutte contre les maladies transmissibles, la formation de la main-d'oeuvre sanitaire, le planning familial et la nutrition.

Vers 1987, le FAD avait affecté 90% de son financement aux pays membres régionaux, tandis que sur une base sectorielle 40% avaient été affectés à l'agriculture et 15% à l'éducation et à la santé. Etant donné la prédominance des petits agriculteurs dans la majeure partie des zones rurales du continent, et la négligence dont le secteur agricole avait été victime, ces réalisations constituaient une contribution nécessaire dans la bonne direction. Dans le secteur social, l'action a été orientée surtout vers la promotion d'une plus grande justice sociale. Ainsi, le document de politique sectorielle en matière d'éducation, adopté en 1990, indiquait clairement que la priorité sera accordée à l'enseignement primaire et à l'éducation non formelle, les zones rurales et les femmes étant les cibles principales ; tandis que le document de politique en matière sanitaire adopté en 1987 met l'accent sur les soins de santé primaires, l'accès généralisé aux services de santé et la médecine préventive.

La politique de prêt du FAD VII pour la période 1996-1998 souligne à nouveau la nécessité de placer les problèmes de lutte contre la pauvreté au centre de toutes les activités de développement dans les pays emprunteurs.

### **Interventions au niveau des projets : étude d'impact**

L'aide de la Banque aux PMR passe essentiellement par le financement de projets de durée limitée (4 ans en moyenne). Habituellement, tous les projets de développement sont conçus comme des instruments destinés à soutenir l'effort de développement de l'ensemble de la population dans un lieu géographique donné. Cependant, à mesure que les effets pervers de certaines politiques sur des groupes spécifiques de la société devenaient de plus en plus visibles et que le fossé entre riches et pauvres en Afrique se creusait, le Groupe de la Banque a pris conscience de la nécessité d'élaborer des projets et programmes répondant concrètement aux besoins des groupes vulnérables et pauvres, à savoir les groupes reconnus comme souffrant de la pauvreté structurelle tels que les femmes, les enfants, les personnes invalides et les groupes appauvris essentiellement à cause de la mise en œuvre de politiques de licenciements massifs de fonctionnaires.

Ainsi, dernièrement (1992), le Groupe de la Banque s'est rallié à l'idée d'inclure à son programme de prêt des projets autonomes de réduction de la pauvreté. Nombre de ces projets visent les pauvres en général en utilisant des instruments tels que les fonds sociaux de développement, tandis que certains projets visent des groupes particuliers tels que les femmes. Parmi les projets en cours, on compte 28 projets de réduction de la pauvreté et d'intégration de la femme au développement, et 15 autres projets similaires figurent dans le programme de prêt au titre de 1998 et de 1999. Par ailleurs, il y a 215 projets dans les secteurs agricole, social et industriel qui ont un rapport direct avec les pauvres. Et en dehors des études (117) et des projets multinationaux, environ la moitié des 639 projets en cours qui sont financés par le Groupe de la Banque intéressent directement les pauvres.

On n'a pas encore évalué l'impact des projets en cours de lutte contre la pauvreté, de sorte qu'on ne dispose pas d'informations suffisantes sur leurs performances. Cela dit, les rapports de supervision indiquent que certains de ces projets ont des résultats assez satisfaisants. Il en est ainsi du projet de lutte contre la pauvreté entrepris en Ouganda (voir encadré 3 - fin du présent article). Le succès de ce projet est attribuable, entre autres, à la ferme détermination du Gouvernement ougandais à répondre aux préoccupations des pauvres dans le pays.

Le projet DSA en Gambie est un autre exemple d'intervention couronnée de succès. Lancé en 1991, le projet a créé un solide bureau des statistiques permettant de surveiller de façon suivie les changements intervenus dans les conditions de vie de la population du pays. Le succès est essentiellement attribuable à la bonne conception du projet. De même, les projets d'intégration de la femme au développement au Ghana et au Sénégal donnent de bons résultats parce qu'ils jouissent d'environnements politiques favorables et sont pilotés par des cellules d'exécution efficaces. En revanche, certains projets en cours présentent les signes d'une performance peu satisfaisante [voir encadrés 4 et 5 - fin du présent article].

Ainsi, le projet DSA de la République Centrafricaine a dû être annulé à cause d'une gestion approximative, tandis que le projet zambien de lutte contre la pauvreté, approuvé par le Conseil d'administration du Groupe de la Banque en 1993, n'est pas encore entré en vigueur de sorte que son exécution n'a pas commencé.

Cependant, un grand nombre de projets financés par la Banque dans l'agriculture, l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, l'électrification rurale, le développement rural, etc. ont une forte incidence sur le problème de la pauvreté, bien que la lutte contre la pauvreté ne soit pas un objectif spécifique de la plupart des projets. Un examen rapide des rapports d'achèvement de projet (RAP) et des rapports d'audit de performance de projet préparés par le département d'Evaluation des Opérations de la Banque (OPEV) fournit quelques indications sur leur impact socio-économique, en particulier en ce qui concerne les groupes à faible revenu et totalement démunis.

Le projet de développement rural au Rwanda a amélioré les conditions de vie et les revenus d'environ 32000 familles vivant dans la région de Byumba, grâce à l'augmentation de la production agricole, animale et de bois et à la fourniture d'installations de soins de santé primaires et d'adduction d'eau. En outre, durant l'exécution du projet, plus d'un million de journées d'emploi ont été créées. Les plantations de thé et de palmiers à huile ont aidé à créer des emplois permanents supplémentaires pour environ 1500 travailleurs en plus des emplois créés durant l'exécution du projet. Les projets ont contribué à améliorer les conditions de vie de leurs travailleurs et des populations rurales dans les zones environnantes grâce à la fourniture d'infrastructures et d'équipements

collectifs tels que les routes, les marchés, les écoles et les établissements sanitaires.

Le projet hydroélectrique au Bénin et au Togo, avec son barrage sur la rivière Mono, devait aider à maîtriser les crues et à éviter les pertes de récoltes qui affectaient les populations rurales pauvres vivant en aval. Le projet d'électrification rurale au Malawi était destiné à promouvoir le développement rapide des infrastructures et l'établissement de petites industries, d'ateliers et l'installation de pompes d'irrigation au profit de la population rurale. Les projets routiers au Rwanda, au Burundi, en République Centrafricaine et en Côte d'Ivoire avaient pour but de stimuler le développement de l'agriculture, du commerce et du tourisme dans certaines régions nouvellement ouvertes par les routes. Ils étaient également destinés à améliorer la qualité de vie des populations généralement pauvres dans ces régions. Les projets du Burundi, du Rwanda et de la Côte d'Ivoire ont également facilité le trafic et les échanges inter-régionaux et ont contribué au bien-être des populations riveraines.

Grâce au projet rural d'adduction d'eau au Zimbabwe, quelque 429.000 personnes ont eu accès pour la première fois à l'élément fondamental de confort que constitue l'eau potable. La disponibilité d'eau facilite l'implantation d'écoles, de centres de santé ruraux, de centres d'affaires, de marchés, de stations d'autobus et la croissance de nouveaux centres de population tout en améliorant les conditions de vie des populations rurales. Les projets sanitaires qui comportaient des services primaires, secondaires et tertiaires et portaient sur la lutte contre les maladies ont contribué à étendre le rayon d'action des systèmes sanitaires aux zones éloignées généralement pauvres et ont amélioré la qualité des services. Dans tous les pays d'implantation des projets, on a noté une amélioration générale de la situation sanitaire et de l'espérance de vie de la population.

Au Bénin, les deux écoles polytechniques construites dans le cadre du projet Education permettent de réduire les inégalités régionales du point de vue de la disponibilité d'établissements de formation et jouent un rôle important de symbole du développement dans la région. Elles contribuent également à la création d'emplois en participant à la formation de la main-d'oeuvre non qualifiée, facteur de promotion des investissements locaux et de réduction de l'exode rural. Au Maroc, en s'attaquant au problème de l'analphabétisme qui revêt une grande ampleur et à l'intérêt insuffisant

accordé à l'éducation de base, le programme d'éducation tente d'élargir la base de l'éducation en la mettant à la portée du plus grand nombre, notamment les pauvres et les populations rurales.

Les lignes de crédit ont non seulement contribué à promouvoir de nouvelles entreprises mais également à développer, réhabiliter et moderniser les capacités existantes. Outre l'augmentation des emplois et des revenus pour la main-d'œuvre nationale des pays bénéficiaires, les activités ont permis de créer additionnellement quelque 100.800 emplois directs et 200.000 emplois indirects.

Au chapitre du passif, les prêts à l'appui des réformes avec leurs programmes d'ajustement structurel macroéconomique et sectoriel ont souvent été accompagnés par la suppression de subventions, la réduction des allocations budgétaires aux services sociaux, en particulier dans les secteurs de l'éducation, et par des licenciements dans le secteur public (qui est le principal employeur dans les pays emprunteurs) – avec pour conséquence la hausse du chômage. Ce sont les pauvres, les personnes défavorisées et les couches vulnérables de la société qui supportent l'essentiel des effets pervers de ces mesures. Cela provoque ressentiment et opposition au processus d'ajustement, d'autant plus que lors des évaluations, on n'a pas inclus aux programmes d'ajustement structurel et aux prêts sectoriels d'appui aux réformes des composantes relatives aux dimensions sociales de l'ajustement.

Dans le cadre du programme de restructuration des entreprises publiques du Mali, la réorganisation et la liquidation d'entreprises ont forcément entraîné des licenciements et des réductions d'effectifs pour se conformer aux exigences d'une gestion rationnelle des ressources, mais l'aspect social du problème n'a pas été pris en considération lors de la préparation du projet. De même, dans le cadre du programme d'ajustement structurel du pays, les projets destinés à s'occuper des dimensions sociales de l'ajustement en liaison avec le programme des départs volontaires de la fonction publique, ne concernaient que 2,4% des personnes touchées, et les mesures de réinsertion prévues se sont révélées insuffisantes.

A Maurice, on n'a pas prévu lors de l'évaluation du programme d'ajustement du secteur industriel de programme destiné à faire face aux dimensions sociales de l'ajustement. Ce n'est que plus tard, lors de l'exécution

du programme, que le gouvernement a mis en oeuvre un programme de protection sociale des travailleurs, notamment dans la zone franche industrielle. En Guinée Bissau, on ne s'est pas occupé des effets sociaux du programme d'ajustement structurel qui comportait des licenciements dans la fonction publique et une réduction des dépenses sociales. En Gambie et au Maroc, les conséquences sociales des programmes de prêts à l'appui des réformes n'ont pas non plus été prises en considération.

Le projet rural d'adduction d'eau au Zimbabwe et le projet d'électrification rurale au Malawi, en facilitant le pompage de l'eau et l'installation de robinets, ont profité directement aux femmes rurales qui n'étaient plus obligées de parcourir de grandes distances pour s'approvisionner en eau. La disponibilité plus facile de l'eau a amélioré la santé des hommes, des femmes et des enfants. La disponibilité de l'électricité et l'installation de moulins électriques a allégé les tâches domestiques des femmes dans les zones du projet au Malawi. Un grand nombre de projets financés par la Banque dans les secteurs de l'électricité, des télécommunications, de la santé, de l'adduction d'eau, de la production de thé, d'huile de palme et de sucre ont créé des emplois directs pour les hommes autant que pour les femmes. Dans le projet de production d'huile de palme en République centrafricaine et le projet sucrier à Madagascar, les autorités ont aidé ou encouragé la création de coopératives féminines de commercialisation, source de revenus supplémentaires pour les familles.

Au Bénin, ce sont presque exclusivement des filles qui fréquentaient les cours d'économie familiale organisé à l'Institut Pope dans le cadre du projet d'éducation. Quelques étudiantes fréquentaient également les cours de génie civil et de génie mécanique. Les étudiantes représentaient environ 6 % de la population scolaire à l'Institut Natitingou à l'époque de la mission du RAPP. Au Maroc, le programme de réforme du système éducatif s'est accompagné du recrutement d'un plus grand nombre de personnel enseignant féminin qui a également bénéficié de la priorité en matière de logement dans les zones éloignées. Toutefois, l'objectif d'augmentation du nombre de filles dans l'éducation de base n'a pas été atteint. La réalisation de cet objectif nécessite plus de temps puisqu'elle dépend pour beaucoup de l'évolution des mentalités dans le domaine social et culturel quant à l'égalité entre hommes et femmes et l'éducation des filles.

Bien sûr, les lignes de crédit financées par la Banque n'étaient pas expressément destinées à promouvoir l'intégration de la femme au développement, mais dans des pays tels que la Tunisie, les Seychelles et le Kenya, certaines d'entre elles ont contribué de manière appréciable au développement d'entreprises féminines et à la création d'emplois pour les femmes. En Tunisie, l'essentiel des ressources des lignes de crédit ont financé le secteur du tourisme où environ 19% des emplois sont occupés par des femmes. Certains des sous-projets appartiennent également à des femmes. Aux Seychelles, 30% du portefeuille généré par les lignes de crédit appartiennent à des promoteurs féminins, et 23% des 30 employés de la DBS sont des femmes. En Afrique de l'Est, les directeurs généraux de trois sous-projets financés par la Banque est-africaine de développement (EADB) sont des femmes et la plupart des employés de Kays Textiles, Kibo Paper, Cable Corporation, Tanpack Industries, United Garment Factory, sont des femmes.

Par ailleurs, dans les programmes de prêt à l'appui des réformes, ce sont les femmes, parmi les pauvres et les couches vulnérables de la société, qui supportent l'essentiel du fardeau du coût social de l'ajustement. Le RAPP sur le PAS II en Gambie indique que dans ce pays, ce sont les femmes qui sont les principales victimes des mesures de stabilisation macroéconomique mises en oeuvre dans le cadre du programme d'ajustement structurel et que ces mesures ont eu des conséquences négatives sur les moyens d'existence et la situation des femmes, y compris leur rôle dans la production et la commercialisation. Au Maroc, on a noté que la libéralisation du système bancaire avait tendance à compromettre l'octroi de lignes de crédit concessionnelles aux femmes. La compression des dépenses sociales et notamment l'adoption de mesures de tarification des usagers et de financement des services publics par les usagers ont eu des conséquences préjudiciables sur les femmes dans les domaines de l'éducation et de la santé. Les femmes ont également été victimes de l'évolution des conditions sur le marché du travail.

### **III- Problèmes émergents : nécessité d'une amélioration**

#### **Préparation et conception des projets**

D'après les rapports d'OPEV, c'est généralement à l'étape de la préparation et de la conception que naissent les difficultés les plus sérieuses en matière d'exécution des projets. De nombreux projets souffrent d'une préparation insuffisante dont les conséquences se répercutent sur le plan de l'exécution et les performances sous forme de retard, de dépassement de coût et d'avantages réduits. Les projets de réduction de la pauvreté ne font pas exception; ils souffrent de la plupart des contraintes affectant d'autres projets sectoriels. Cela dit, le succès de ces projets dépend pour beaucoup de schémas comportementaux impossibles à connaître d'avance. Qui plus est, le manque d'expérience en matière d'exécution de projets similaires et la dépendance vis-à-vis d'institutions intrinsèquement faibles risque de rendre la préparation des projets encore plus difficile, car il faut préparer les projets avec des données fragmentaires et en ayant peu d'informations à propos des facteurs socioculturels susceptibles d'affecter leur exécution.

Bien entendu, il y aura arbitrage entre l'importance du temps et des ressources consacrées à la préparation des projets et la probabilité des difficultés d'exécution. On admet également, du moins au-delà d'un certain point, qu'il y aura un choix à faire entre l'investissement de ressources additionnelles à la préparation des projets et l'utilisation de ces ressources pour faciliter l'exécution des projets ou au profit des bénéficiaires.

Durant l'exécution, il pourrait s'avérer nécessaire de faire des retouches à la conception de ces projets pour répondre aux besoins des différents bénéficiaires dans un environnement en mutation rapide. Dans ces circonstances incertaines, les équipes de préparation des projets doivent être conscientes de la nécessité de prévoir des marges de manoeuvre suffisantes pour permettre la révision et la modification de certains aspects des projets en cours d'exécution à la lumière de situations nouvelles.

#### **Exécution : Leçons à tirer**

Il n'y a pas de méthode simplifiée d'élaboration d'un projet viable de réduction de la pauvreté. Mais il importe de concilier harmonieusement les objectifs immédiats à court terme et la nécessité de jeter les bases d'une

institution capable de résoudre le problème de la pauvreté à long terme. L'une des caractéristiques essentielles de ces projets est l'établissement d'un mécanisme flexible et efficace permettant d'atteindre rapidement les groupes bénéficiaires tout en créant un environnement favorable à même de promouvoir la transparence de ses opérations et la justification de l'emploi des ressources des projets.

Par contre, l'exécution de ces projets a été très lente. Cela tient à plusieurs raisons, notamment la longueur des procédures d'étude, d'évaluation et d'approbation des sous-projets proposés par les bénéficiaires visés ; le caractère bureaucratique et la longueur des procédures de décaissement ; et le manque de supervision et de suivi de l'état d'avancement des projets qui s'est traduit par l'absence d'informations en retour provenant des premières interventions qui auraient pu fournir des leçons utiles susceptibles d'améliorer la performance et l'impact des interventions futures. Cette situation est aggravée par les faiblesses institutionnelles intrinsèques au niveau des pouvoirs publics, de la société civile et des organisations à la base.

#### **IV - Perspectives d'avenir**

##### **Analyses sociales : Apprendre auprès des pauvres**

La réduction de la pauvreté est un processus qui touche à des êtres humains soumis à des besoins à la fois financiers et affectifs. En outre, la pauvreté est un phénomène aux multiples facettes qui soulève des problèmes culturels, sociaux et politiques. Ces questions sont complexes et interdépendantes et leur négligence pourrait s'avérer préjudiciable au succès des projets. Ces dernières années, les spécialistes en sciences sociales se sont mis en quête d'outils appropriés susceptibles d'améliorer les connaissances des facteurs sociaux et culturels complexes entourant les pauvres en vue de pouvoir élaborer des projets durables. La nécessité de disposer d'outils d'analyse des phénomènes sociaux découle de l'absence d'harmonie entre les intérêts nationaux qui ont longtemps orienté les projets et programmes mis en oeuvre et les divers besoins et intérêts locaux souvent négligés, d'où la qualité et l'efficacité peu satisfaisantes des projets (Fadayomi 1997).

Le projet de développement rural de Byumba au Rwanda constitue un bon exemple d'erreur d'appréciation. Bien que des études aient été entreprises par la FAO et le FIDA, on a noté un manque de coordination entre les paysans, les agronomes et les vulgarisateurs parce qu'il n'y a pas eu de consultation avec les bénéficiaires lors de la préparation du projet. Cela s'est traduit par l'inclusion de certaines composantes illusoire et inadaptées aux coutumes ou habitudes locales. C'est le cas par exemple de l'installation d'unités d'extraction d'huile de tournesol alors que la culture du tournesol ou la consommation de son huile sont inconnues de la population rwandaise. C'est aussi le cas de pompes au diesel qui ont été installées en l'absence de la disposition ou de la capacité des paysans à prendre en charge les frais d'exploitation, notamment le coût du gasoil. Dans le cas du projet de centre hospitalier universitaire de Lomé au Togo, les bâtiments ont été conçus en dehors de toute considération de l'environnement climatique et culturel local. L'analyse récemment entreprise de 57 projets financés par la Banque mondiale montre que les projets qui comportaient une certaine forme d'analyse sociale ont été économiquement rentables. Les projets qui ont tenu compte des conditions socioculturelles ont dégagé un taux de rentabilité moyen à l'époque de l'audit de 18,3%, tandis que ceux qui les ont ignorées ont obtenu un résultat médiocre de 8,6%.

L'enseignement à tirer des exemples ci-dessus est qu'il faut apprendre auprès des pauvres. En effet, l'expérience montre que les pauvres, même analphabètes et totalement démunis, ont une bonne connaissance empirique de leur cadre de vie. Bien des gens pensent pouvoir se passer de ces données empiriques tandis qu'un grand nombre de spécialistes s'accordent à dire que leur méconnaissance est la cause de l'échec des stratégies de réduction de la pauvreté en Afrique et ailleurs dans le monde.

Le suivi régulier de l'impact des projets de lutte contre la pauvreté s'avère généralement difficile en raison de l'absence de collecteurs de référence durant la préparation des projets. Par exemple, certains indices donnent à penser que le projet de lutte contre la pauvreté en Ouganda rencontre l'adhésion des bénéficiaires et jouit d'une popularité croissante dans le pays ; néanmoins, son impact sur les pauvres n'a pas été analysé. De même, le projet intitulé Dimensions sociales de l'ajustement au Mozambique suit son cours et s'est traduit par la création d'un grand nombre de petites entreprises. Mais les premiers éléments d'appréciation montrent que le projet semble avoir bénéficié à des groupes imprévus. Il y

a lieu d'améliorer la collecte des données socio-économiques et de diffuser des informations appropriées pour accroître l'efficacité de la planification et de la gestion des projets et programmes.

Bien qu'un grand nombre d'instruments tels que le diagnostic rural ou l'évaluation des bénéficiaires aient fait la preuve de leur efficacité en matière de préparation des projets de lutte contre la pauvreté, ils n'ont généralement pas la faveur de ceux qui sont en quête de solutions d'urgence parce que leur utilisation nécessite l'investissement préalable de beaucoup de temps pour gagner la confiance des collectivités locales. En l'absence de cet investissement initial, on risque de ne pas pouvoir se faire une idée exacte des problèmes qui menacent le succès du projet. Il faut donc impérativement examiner les options entre le coût des intrants (temps et argent) et la réalisation potentielle des objectifs des projets.

#### **Participation : Méthodes d'action dynamique**

On s'accorde à reconnaître que la participation des collectivités aux projets de lutte contre la pauvreté constitue un important facteur de réalisation du développement durable au niveau local. Cela explique les tentatives de réorientation des méthodes classiques de planification et de gestion des projets de développement en accordant davantage d'importance au processus d'apprentissage continu. Cette démarche s'articule autour d'un mode d'action interactif ou participatif. Les bénéficiaires et la direction des programmes partagent les ressources et les connaissances tout en créant les capacités institutionnelles permettant aux pauvres d'analyser leurs besoins, d'initier leurs propres efforts et de mettre en relief leurs demandes. De plus, dans cette approche, l'envergure et les objectifs précis des projets ainsi que leurs méthodes appropriées d'exécution ne pourront être définies qu'au fur et à mesure du déroulement des projets.

La conception et la gestion de ces projets s'avèrent généralement difficiles, d'une part parce que leurs objectifs sont parfois très abstraits (par exemple l'autonomie des collectivités), mais de l'autre et surtout parce que ces projets impliquent la modification des schémas de comportement humain et la connaissance des besoins sociaux et psychologiques. Les directeurs des projets ont affaire à des personnes non qualifiées et à des groupes pauvres dont ils doivent essayer de créer la demande, parce que le succès des projets dépend de la question de savoir si les services offerts par

les projets correspondent aux préoccupations des bénéficiaires visés. L'un des obstacles majeurs à la participation active des collectivités vient de ce que les projets sont conçus en l'absence de consultation avec les bénéficiaires, alors que les méthodes d'exécution et les calendriers sont définis avec précision et ne peuvent pas être changés.

Cela dit, la méthode d'action dynamique n'est pas destinée à se substituer entièrement aux méthodes classiques de développement des programmes et projets. Nombre d'instruments et de techniques développés dans le cadre des méthodes types, tels que les critères d'évaluation des performances des projets, la justification de l'emploi des fonds, le suivi régulier, doivent être retenus. Les méthodes classiques continueront également de jouer un rôle important au-delà des domaines d'action microéconomiques des individus et des petits groupes.

La méthode d'action dynamique est particulièrement utile en ce qui concerne les projets de lutte contre la pauvreté pour les raisons suivantes :

- La participation directe active des populations locales au développement endogène organisé de leurs économies, et par conséquent, la réduction importante du coût des projets.
- La mobilisation des ressources locales telles que la terre, la main-d'oeuvre, l'épargne, les actifs, les idées et l'expérience, et la connaissance indigène concrète des conditions locales telles que les normes environnementales et socioculturelles.
- Le renforcement des capacités et des institutions locales en vue de la planification et de l'exécution efficace des projets.
- Le renforcement d'autonomie qui accroît le contrôle des collectivités sur les ressources et l'effort de développement tout en renforçant les sentiments de propriété à mesure qu'elles assument la responsabilité de l'entretien des projets achevés.
- Le renforcement de l'efficience et de l'efficacité grâce à une conception et une exécution plus économiques des projets dues à l'apport par les participants d'idées, de main-d'oeuvre, d'actifs et de connaissances indigènes des conditions locales.
- L'amélioration de la durabilité et de la viabilité à long terme des projets.

Une distribution plus équitable des avantages étant donné que les directeurs des projets rendent compte à des collectivités plus représentatives.

### **Renforcement des capacités d'analyse des politiques**

Le principal défi auquel la majorité des pays de l'Afrique subsaharienne sont confrontés est la poursuite d'une combinaison de politiques macroéconomiques et sectorielles destinées à réaliser la croissance dans l'équité. Cette approche nécessite non seulement des programmes susceptibles de promouvoir la participation des pauvres au processus de croissance économique, notamment en améliorant leur accès à des emplois et à des activités génératrices de revenu, mais également l'examen critique des hypothèses qui sous-tendent certaines de ces politiques. Par exemple, la plupart des politiques et projets préconisés par les donateurs sont basés sur l'hypothèse de l'efficacité absolue du marché en matière d'allocation et de distribution des ressources.

Cela dit, la réalité des économies considérées est loin d'être parfaite. Il existe d'innombrables facteurs exogènes qui, faute d'être pris en considération, risquent de porter atteinte à l'efficacité des mesures de politique macroéconomique. La situation est encore aggravée par l'absence d'un ensemble cohérent de données statistiques socio-économiques qui permettraient aux dirigeants et aux planificateurs d'adopter des mesures rationnelles qui révéleraient le caractère singulier de ces économies. L'inefficacité des incitations par les prix offerts aux agriculteurs ruraux en vue d'augmenter la production face à un marché déprimé constituent un bon exemple.

Baucoup de gens se préoccupent du fait que les projets de réduction de la pauvreté sont rarement considérés comme des efforts sérieux visant à éradiquer le fléau. Le plus souvent, ces interventions manquent d'articulation précise avec d'autres projets de développement et ne s'inscrivent pas dans le processus global de planification sectorielle. Les planificateurs et décideurs sont généralement sceptiques face aux résultats globaux des innombrables interventions microéconomiques des projets de lutte contre la pauvreté qui ont fait l'objet de nombreuses études dans beaucoup de parties du continent. En effet, ces initiatives de développement sont généralement de petite envergure, sporadiques, dispersées dans l'espace et assez variées. Elles englobent beaucoup d'interventions allant de la

sensibilisation de groupes de collectivités à des interventions microéconomiques telles le zéro pâturage. La principale question qui se pose est donc de savoir s'il est possible de déduire, à partir des projets en cours d'exécution, des principes d'action et opérationnels plus généraux. L'examen de la situation actuelle dans un certain nombre de projets financés par la Banque montre qu'il est possible de s'inspirer des erreurs, des échecs et des succès des interventions en cours pour formuler de nouveaux projets de dimension nationale et reformuler les projets existants.

Il y a lieu d'intégrer systématiquement à l'analyse des politiques et instruments macro-économiques et sectoriels sous-tendant les programmes de réforme économique et sociale, la corrélation entre politiques macroéconomiques, emplois, création de revenus et réduction de la pauvreté. Autrement dit, tout en continuant de soutenir les politiques qui affectent davantage de ressources aux activités du secteur social, les programmes/projets orientés vers la lutte contre la pauvreté doivent être considérés comme des outils opérationnels originaux susceptibles de stimuler le processus de prise de décision en vue d'élaborer dans le domaine économique et social des politiques davantage tournées vers la lutte contre la pauvreté.

## V - Conclusions

L'examen attentif de l'approche utilisée par le Groupe de la Banque du problème de l'aggravation de la pauvreté dans le continent révèle que l'institution a adopté des politiques et des démarches rationnelles susceptibles d'aider les pays membres régionaux à faire face aux préoccupations des pauvres parmi leurs populations respectives. Les projets de lutte contre la pauvreté sont confrontés plus ou moins aux mêmes contraintes que beaucoup de projets sectoriels financés par le Groupe de la Banque. S'il est vrai qu'il est possible d'améliorer leur préparation et leur conception en s'inspirant des innombrables leçons tirées des interventions antérieures, une attention spéciale doit être accordée à ces projets en raison de leur particularité et de leur conception singulière tenant à la participation des collectivités, à la nécessité de prévoir suffisamment de flexibilité dans leur organisation, à l'établissement de mécanismes de décaissement rapide, à la nécessité d'assurer une supervision et un suivi plus étroits, et à la

participation des organisations de la société civile à leur conception et à leur exécution.

Le Groupe de la Banque a accumulé au fil des ans une riche expérience dont l'exploitation judicieuse permettrait d'améliorer l'exécution, les performances et l'impact de ses interventions. Toutefois, la lutte efficace contre la pauvreté dans le continent passe nécessairement par le renforcement considérable de ses moyens financiers et en ressources humaines.

## ENCADRÉ I

**L'UNITÉ ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE :  
ACTION EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Les activités du Groupe de la Banque en faveur du développement durable ont pris une nouvelle tournure en 1987 lorsque la Division Environnement et Politiques sociales (CEPR-3) a été créée au sein du Département central des projets. Dans le cadre de ses efforts visant à promouvoir le développement durable, la Banque a réexaminé en 1996 la structure organisationnelle adoptée en janvier 1995 et a créé l'Unité Environnement et Développement durable (OESU) pour servir d'instrument efficace de coordination des activités relatives aux problèmes intersectoriels d'intérêt pour la Banque, à savoir l'environnement, la réduction de la pauvreté, la promotion de la femme, la population, les organisations non-gouvernementales (ONG)/participation des populations et le développement institutionnel. En prenant en considération les aspects dimensions sociales et évaluation de l'environnement, l'Unité devrait pouvoir faire en sorte d'assurer l'équilibre harmonieux et à long terme entre les besoins essentiels de l'être humain et les ressources essentielles dans les pays membres régionaux.

Pour ce qui est de la réduction de la pauvreté, les fonctions suivantes ont été assignées à l'Unité :

- Réviser les politiques, stratégies et programmes de la Banque concernant la réduction de la pauvreté ;
- Réviser les principes directeurs de l'exécution du programme d'action relatif à la lutte contre la pauvreté à la lumière du FAD VII, et assurer leur intégration au manuel des opérations ;
- Diffuser les meilleures pratiques dans le domaine de la réduction de la pauvreté. Une telle approche mettra l'accent sur la participation des bénéficiaires, notamment par le biais des ONG et d'autres groupes d'intérêt collectif ;
- Entreprendre des études sur la pauvreté et préparer des profils de pauvreté par pays et des documents d'études de la pauvreté par pays ;
- Coordonner la participation de la Banque aux instances s'occupant de la lutte contre la pauvreté, notamment le programme spécial en faveur de l'Afrique et autres ;
- Suivre l'intégration des aspects réduction de la pauvreté aux opérations de la Banque, en délimitant nettement les responsabilités en commençant au niveau des projets et
- Organiser la formation du personnel de la Banque en matière d'intégration de l'analyse des problèmes de pauvreté aux projets.

## ENCADRÉ 11

**FAD : L'INITIATIVE DE MICROFINANCEMENT  
EN AFRIQUE (AMINA) - BANQUE DES PAUVRES**

L'idée de l'initiative AMINA du FAD a été lancée lors des réunions consultatives qui ont abouti à la septième reconstitution du Fonds. Durant ces réunions, les pays participants ont demandé avec insistance que la réduction de la pauvreté continue d'être au centre des activités financées par le FAD VII.

A l'époque, on avait fait observer qu'une condition importante de la réduction de la pauvreté est la disponibilité d'une diversité de services financiers appropriés, accessibles aux ménages urbains et ruraux pauvres. Mais dans la plupart des pays africains, très peu d'efforts ont été faits par les banques pour atteindre cette clientèle potentielle à cause du coût élevé d'administration des petits prêts et de gestion des comptes d'épargne, caractérisés par de faibles soldes moyens, des dépôts et des retraits fréquents. Cette situation a été exacerbée par la restructuration et la privatisation d'un grand nombre de banques dans la région qui, tout en renforçant la viabilité à long terme du système bancaire, se sont traduites par la réduction du réseau bancaire et la diminution de l'accès aux services financiers. Le repli des banques agricoles et de développement a également contribué à la réduction des services offerts aux zones rurales par les institutions du secteur financier structuré.

En raison de l'incapacité des banques commerciales à répondre aux besoins des pauvres, diverses organisations à la base, caisses de crédit mutuel, coopératives d'épargne et de crédit, banques villageoises et organisations non-gouvernementales (ONG), ont pris en main les activités de microfinancement dans les zones rurales et urbaines. Ces institutions financières non traditionnelles s'occupent de microfinancement, c'est-à-dire qu'elles fournissent des services financiers essentiels tels que les petits prêts et les petits instruments de dépôt aux microentreprises et aux groupes défavorisés. En dehors de quelques services limités fournis par les prêteurs d'argent, ces institutions représentent les seules possibilités d'accès des pauvres et de la population rurale aux services financiers.

En considération de l'importance du secteur du microfinancement, le FAD a affecté une somme de 15 millions d'UC à un projet pilote. Les ressources mises à disposition dans le cadre de cette initiative serviront à financer des projets proposés par les institutions de microfinancement dans les pays du FAD en vue de la création de revenus et d'emplois en faveur des pauvres. Une attention spéciale sera accordée aux femmes entrepreneurs. L'objectif ultime de cette initiative est donc élargir l'accès des petits entrepreneurs (notamment les femmes) à des mécanismes de crédit plus structurés, y compris ceux des banques commerciales et d'autres institutions financières structurées.

## ENCADRÉ III

**OUGANDA : PROJET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**

Le projet de lutte contre la pauvreté en Ouganda a été lancé en novembre 1994. Son objectif principal est la lutte contre la pauvreté au niveau des communautés de base grâce à la fourniture de crédit destiné à financer les micro-projets créateurs d'emplois et de revenus. Jusqu'en avril 1996, le projet a rétrocédé un total de 9,4 millions \$ EU à quelque 20.000 micro-projets dans 22 des 39 districts en Ouganda. Les organismes intermédiaires tels que les ONG et les organismes d'intérêt local ont joué un rôle prépondérant comme canaux d'acheminement des ressources de financement des micro-projets à destination d'un grand nombre de bénéficiaires. Cependant, l'identification d'intermédiaires dans certains districts a posé problème et le personnel du projet a dû verser directement les prêts aux micro-projets viables. Cette méthode a permis de mettre les fonds à la disposition de ceux qui en avaient besoin.

Les bénéficiaires des projets entreprennent différentes activités économiques allant de l'agriculture et du commerce général à la petite industrie entre autres. Ils pensent que le projet a amélioré leur situation économique et sociale en facilitant le développement et la diversification de leurs activités et en créant un nombre important d'emplois dans presque tous les secteurs des économies locales. Nombre de ces projets montrent des signes de viabilité, en particulier ceux qui permettent d'acquérir une qualification professionnelle telle que la couture, l'artisanat, la mécanique et la fabrique de briques entre autres.

## ENCADRÉ IV

**PROJET DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE  
DES FEMMES DU GHANA**

Ce projet, approuvé par la Banque en 1991, n'a pas démarré ses activités jusqu'en 1993 à cause de l'exécution tardive des conditions du prêt par le gouvernement. Le manque de maîtrise des procédures de la Banque a également accentué le retard de démarrage du projet. Il est destiné à aider les femmes dans toutes les 10 régions à améliorer les conditions socio-économiques. A ces fins, une approche multisectorielle a été adoptée pour ce qui est de l'élaboration des composantes du projet. Les activités du projet comprennent la fourniture d'un soutien institutionnel à la National Council of Women and Development, la construction de 26 centres communautaires, de 14 hangars collectifs servant d'abri à des activités lucratives et de 15 puits dans les 10 régions du pays. Le projet comprend également la fourniture d'appareillages permettant d'économiser la main-d'oeuvre et de matériel de transformation, ainsi que l'établissement d'un fonds de roulement d'un montant de 0,6 million \$ EU pour financer les activités lucratives d'environ 20.000 femmes. Le projet est l'un des rares projets de la Banque exécuté par une ONG, le 31st December Women's Movement.

La première tranche des fonds du crédit, d'un montant de 114.000 \$ EU, a été distribué en juin 1996 à 3270 femmes bénéficiaires dans cinq régions à un taux d'intérêt de 6% pour une durée de 6 mois. Le suivi de l'évaluation des résultats concernant l'utilisation et le niveau de remboursement de cette première tranche du mécanisme de crédit indiquent que les bénéficiaires ont utilisé les fonds du crédit à bon escient et ont été en mesure de générer une épargne totale de 25,1% du montant total du prêt qui leur a été accordé. Le taux de remboursement enregistré est de 100%. La distribution de la deuxième tranche du prêt, devant profiter à 6300 femmes vivant dans les zones rurales et périurbaines dans les cinq régions restantes du pays, est en cours.

Le mécanisme de crédit mis en place est géré par une CEP (Directeur de projet) très efficace. La Ghana Commercial Bank collabore avec la CEP en servant de canal d'acheminement des fonds de crédit aux Community Credit Committees (Comités de crédit collectif, CCC) constitués dans le cadre du projet. La souplesse du mécanisme du crédit et la collaboration efficace entre la CEP, la Commercial Bank of Ghana et les CCC ont contribué à assurer le succès du mécanisme de crédit. En constituant ces CCC ruraux qui ont fait la preuve de leur efficacité en matière d'acheminement de crédit aux femmes rurales, le projet a ouvert la voie au développement d'intermédiaires financiers durables, spécialisés dans l'acheminement de produits financiers appropriés aux femmes rurales.

## ENCADRÉ

**SÉNÉGAL : PROJET DE SOUTIEN AUX GROUPEMENTS FÉMININS**

Le projet de soutien aux groupements féminins du Sénégal est cofinancé par la Banque et le Fonds nordique de développement. D'une durée de quatre ans, le projet a été approuvé par la Banque en 1991 mais n'est devenu opérationnel qu'en juillet 1992. Son coût total de 10,9 millions \$EU a été financé par la Banque grâce à un prêt FAD de 5,4 millions \$EU et par le Fonds nordique à hauteur de 4,3 millions \$EU. Il s'agit d'un projet multisectoriel comprenant 125 garderies et centres de puériculture, la formation à la gestion, le crédit pour le financement d'activités lucratives agricoles et non agricoles, la fourniture de 50 puits, de 50 petits moulins, la formation de 200 moniteurs/trices de garderie, la construction de 50 centres féminins et le soutien institutionnel à la Fédération nationale des associations féminines. Le projet intéresse essentiellement 500 groupements féminins affiliés à la Fédération nationale des associations féminines. Les bénéficiaires visés sont 25000 femmes et 5000 enfants.

La caisse de crédit, d'un montant d'environ 1,2 million \$EU, est destinée à financer des projets d'investissement féminins et un fonds de roulement pour le financement des activités lucratives agricoles et non agricoles des femmes. Le plafond des prêts de financement des projets d'investissement est fixé à 30.000 \$EU, avec un taux d'intérêt de 10 à 12% et une durée de remboursement de 6 à 48 mois, tandis que le montant maximum des prêts du fonds de roulement pour le financement des activités lucratives agricoles et non agricoles est fixé à 4.000 \$EU, avec un taux d'intérêt de 10 % et une durée de remboursement de 6 à 18 mois. Le premier décaissement, d'un montant de 200.000 \$EU et représentant 16,7 % du montant total de la caisse de crédit, a été effectué pour financer 68 projets dont 23 % sont de grands et moyens projets et 62% de petites activités lucratives agricoles et non agricoles financées par le fonds de roulement. Ce premier cycle de prêt a profité à environ 3300 femmes. Le deuxième décaissement d'un montant de 594.000 \$EU représentant 49,5% de la caisse de crédit est en cours d'exécution et devrait profiter à 57400 femmes organisées dans 137 groupements féminins. Le mécanisme de crédit a enregistré un taux de remboursement de 98 %. Pour assurer la durabilité des résultats positifs, il est prévu d'organiser des discussions importantes sur l'avenir du mécanisme de crédit entre la prochaine mission de supervision et le Ministère des finances, le Ministère de la femme, de l'enfant et de la famille.



## L'EXPÉRIENCE DU FOVAD

MAZIDE N'DIAYE\*

**J**e voudrais, pour commencer, remercier la Commission internationale de juristes et la Banque Africaine de Développement d'avoir bien voulu associer le FOVAD à ces réflexions et de participer activement à un tel séminaire. Il faut changer la perception du droit classique qui refuse de se demander pour qui il a été élaboré, vers un droit plus global plus proche de la légitimité. Le droit ne peut en Afrique rester inconditionnellement lié au pouvoir que l'on a de l'imposer aux autres et cela nous tient à cœur.

Le FOVAD est un consortium d'ONG de tout le continent regroupant des organisations de toutes natures dans trente six (36) pays africains.

Les membres du FOVAD sont dans le développement rural, dans l'amélioration des conditions de vie des populations les plus démunies en zone périurbaine, dans les associations de personnes handicapées, dans les mouvements de défense des droits de la femme, dans les environnementalistes, dans les groupes d'actions culturelles, etc. En gros tout ce qui touche le développement durable à la base est pratiqué par des organisations non-gouvernementales sans but lucratif et apolitiques (apolitique signifie que nos organisations doivent rester indépendantes des partis politiques). Cependant, il ne pourrait être justifié qu'au niveau individuel des employés et des dirigeants d'ONG fassent la politique de l'Autriche sous prétexte d'apolitisme.

Les ONG ont un devoir politique, celui de soutenir les plus démunis, les sans voix. Cela peut parfois entraîner des conflits avec certains gouvernements voire même des partis d'opposition, mais une ONG qui n'a pas pour vocation de faciliter le changement en faveur des pauvres avec les risques qui s'y attachent n'est qu'un instrument plus ou moins organisé pour attirer l'argent des autres.

---

\* M. Mazide N'Diaye, Président du Forum des Organisations volontaires africaines de développement (FOVAD), Dakar, Sénégal

C'est la raison pour laquelle le FOVAD et ses membres ont souvent des problèmes avec ceux qui croient qu'après leur « élection » ils représentent l'autorité donc la force et refusent d'entendre l'opinion des pauvres.

La limite semble très mince entre un parti et une ONG, mais elle est bien visible pour les populations dans la mesure où toute action d'ONG nécessite la participation de tous les concernés quelles que soient leurs options politiques alors qu'un parti cherche à fidéliser ou étendre sa clientèle électorale.

Nos actions sont donc celles des populations avec ou sans gouvernement comme on l'a vu au Zaïre pendant les derniers jours de Mobutu, et en Somalie, etc.

Notre expérience commence donc avec l'exigence de participation des populations, le refus de laisser les populations à la remorque de ceux qu'on appelle les « décideurs » et qui, légitimement ou non exercent des pouvoirs en leur nom et pour leur compte. Cela ne peut se faire sans consultation ni participation.

Il nous faut donc aider les populations en Afrique à comprendre qu'elles ont le pouvoir et qu'elles ont délégué ce pouvoir à des gens qui, au lieu de leur rendre compte ou de les consulter utilisent la force pour leur imposer ce que souvent elles n'ont jamais demandé.

Beaucoup de projets sont faits au nom de populations qui refusent de se sentir concernées par les réalisations et ne veulent pas se les approprier ni en assurer la gestion parce qu'elles n'ont à aucun moment été associées à la décision qui a fait naître un outil ou une infrastructure souvent trop gigantesque pour leur capacité de gestion.

Cela a fait naître cette multitude d'entreprises publiques généralement au profit exclusif du pouvoir en place et de sa clientèle politique.

Cela explique aussi que pour beaucoup d'ONG, la privatisation mériterait d'être soutenue. Mais elle ressemble trop à une recolonisation pour être populaire. Cette opération semble en effet viciée parce que l'acheteur ou les acheteurs proviennent toujours de pays du Nord ou même de l'ancienne puissance coloniale. La privatisation des entreprises publiques aurait pu être étalée dans le temps pour que les nationaux puissent aussi

acheter. Elle peut devenir un élément très important de la démocratisation parce que les caisses des entreprises publiques servent presque partout à financer les campagnes électorales des partis dirigeants.

Pour éduquer les populations, les ONG africaines ont besoin elles-mêmes d'être éduquées. Car dans la mesure où avec un effectif minimum, elles sont occupées à 150% à la gestion des multiples problèmes quotidiens des populations, elles n'ont que très peu de temps pour suivre le cours des débats internationaux.

Nous éduquer signifie aussi nous émanciper de la tutelle des ONG du Nord qui, du fait de moyens financiers supérieurs aux nôtres, avaient tendance à imposer leurs vues sur le développement et à ne financer que ceux qui étaient faciles à manier ou manipuler.

Des luttes acharnées ont été nécessaires dans certaines capitales du Nord pour faire admettre que nous devons rester maîtres de notre développement et qu'il n'était plus question que l'on nous impose tel ou tel modèle.

Il faut cependant reconnaître que les plus grandes batailles du FOVAD étaient avec les organisations multilatérales notamment le PNUD et la Banque Mondiale.

Pour le PNUD, il s'agissait de mettre en oeuvre des fonds acquis pour l'Afrique et à son nom mais dont on ne voyait aucun début de réalisation plusieurs années après.

La Banque Mondiale a été notre principal adversaire à cause de l'ajustement structurel mais je dois dire qu'elle nous a beaucoup impressionnés par ces capacités à s'ajuster elle-même face à nos critiques concernant l'ajustement structurel.

Il faut préciser que le FOVAD a mené toutes ces batailles avec les ONG du monde entier et c'est probablement ce qui a permis d'avoir des résultats. Mais les ONG africaines étaient toujours et partout sur ce front en première ligne.

Nous avons d'ailleurs eu de sérieuses divergences avec beaucoup d'ONG du Nord, lorsqu'elles ont tenté d'influencer le gouvernement américain à arrêter le financement de l'IDA, ce qui nous a momentanément fait

les alliées objectives de la Banque mondiale - malgré les nombreuses divergences sur d'autres points.

Il eût été irresponsable pour un Africain de plaider pour la réduction ou l'extinction des fonds de IDA avec lesquels sont financés à des conditions très intéressantes nos infrastructures sociales (hôpitaux, écoles, pistes d'accès aux villages...). Il nous fallait y faire face.

Toujours avec les organisations multilatérales, nous avons pu obtenir de l'ONU la Conférence d'Arusha sur la participation populaire. Ceci a vraiment été un combat du FOVAD, soutenu par les ONG du Nord, surtout canadiennes et américaines.

Les progrès ont été plus lents avec la Banque mondiale. Cependant, sa prise en charge de la participation populaire n'en aura été que plus profonde dans la mesure où des instructions opérationnelles existent pour qu'aucun projet ne puisse être adopté ou mis en oeuvre aujourd'hui sans l'implication des populations dans leur élaboration.

Là encore, il faut compter avec deux obstacles difficiles à surmonter. Or, la lutte continue et les autorités de la Banque semblent disposées à avancer avec les ONG.

- Le premier obstacle - le plus difficile - réside dans la capacité de nos politiciens à stimuler la participation populaire. Cela est dû au fait que les experts sont souvent pressés de conclure une affaire importante pour leur carrière et que les politiciens sont souvent ignorants des enjeux concernés.
- Le deuxième réside dans la perception bureaucratique que la majorité des experts de la Banque mondiale ont de la définition de la participation populaire. En effet, pour certains, la participation populaire est perçue comme une méthode visant à faire participer les populations aux projets des gouvernements.

En ce qui nous concerne ce sont les populations qui devraient proposer des projets que les gouvernements appuieraient.

Les progrès de la Banque africaine de développement ont été très lents. Les premiers contacts avec les ONG africaines n'ont été rendus possibles que grâce aux ONG environnementales au sommet de Rio de Janeiro.

Aujourd'hui, il y a une équipe qui se constitue depuis un an et nous avons beaucoup d'espoir dans la mesure où les premières rencontres avec cette équipe sont très prometteuses.

En conclusion : permettez-moi de faire quelques observations sur notre expérience des relations avec les juristes professionnels.

1. Il est souvent difficile pour nos populations de comprendre les textes de lois parce que ceux qui les rédigent se réfèrent presque toujours à des normes et à des formats qui s'adressent au niveau international, c'est-à-dire qu'ils sont conformes au langage d'un cercle intellectuel très restreint.

Pour nos pays, où l'analphabétisme touche entre 60 et 80% de la population – selon les pays –, cette complexité des lois exclut la majorité. Mais plus grave est que les juristes semblent n'avoir que du mépris pour les efforts de traduction ou de simplification des textes et pour leur vulgarisation.

2. Les juristes semblent mystifiés par leurs propres textes au point d'avoir vis-à-vis des lois la même attitude que vis-à-vis des fétiches. C'est à dire à ne pas y toucher.
3. Pour les ONG les lois ne sont souvent que des règles imposées par les plus forts qui les transgressent chaque jour impunément.

Il faudrait peut-être que les juristes aident à élaborer des lois ou orientent les victimes de l'injustice sur ce qui doit être ciblé dans les textes afin que la lutte pour le changement puisse être pointue et efficace.

Les lois ne changeront pas pour des raisons grammaticales uniquement, ni même pour des raisons logiques voire même morales. Le changement ne viendra qu'au travers de la lutte de ceux qui souffrent de leur déséquilibre, de leur injustice. Les juristes devraient, avec la société civile trouver une interaction dans le cadre d'une stratégie établie en commun au bénéfice de la majorité pour un développement durable donc pour la paix fondée sur l'équité.



**CONFÉRER UNE PROTECTION JURIDIQUE  
AUX DROITS ÉCONOMIQUES,  
SOCIAUX ET CULTURELS :  
ÉTUDE DU CAS DU DROIT AU LOGEMENT<sup>1</sup>**

JOSEPH OTTEH

**J**e voudrais remercier la CIJ et la BAD de l'occasion qu'elles me donnent non seulement de participer à ce forum régional, mais aussi de partager nos réflexions et nos expériences avec un auditoire aussi distingué. Discuter du droit au logement dans un forum organisé avec le concours de la Banque africaine de développement est chose très utile du point de vue d'un groupe national qui défend le droit au logement. De nombreux problèmes et questions liés au logement, comme par exemple les expulsions forcées, surviennent dans le cadre du développement et du financement du développement par des institutions bancaires multilatérales – autres que la BAD. Dans cet exposé, nous examinerons, entre autres, ce que recouvre le terme « droit » au logement dans un pays en développement, ainsi que diverses approches susceptibles de rendre ce droit juridiquement réalisable ou, pour employer un jargon plus technique, justiciable devant les juridictions nationales.

**Droit au logement : quelle signification ?**

Le droit au logement découle du besoin de jouir d'un abri. Du fait de l'importance fondamentale du logement pour la vie et la dignité humaines, le droit au logement s'exprime véritablement comme un droit humain. Le logement signifie davantage qu'un toit. On dit qu'il exprime dans l'espace la place qu'occupe un individu dans la société, et qu'il partage de multiples liens avec l'emploi, l'accès aux services, la qualité de la santé, la sécurité,

1 Ce document a été présenté par Joseph Otteh, Directeur des programmes au *Social and Economic Rights Action Centre (SERAC)* à Lagos (Nigeria), lors du séminaire organisé par la Commission internationale de juristes et la Banque africaine de développement du 9 au 12 mars à Abidjan (Côte d'Ivoire).

l'identité propre et le respect de soi.<sup>2</sup> « C'est en considérant le logement comme un lieu à partir duquel on construit des relations sociales, influe sur son environnement immédiat et crée la culture – et non pas seulement comme un édifice – qu'on distinguera sa nature sociale et politique. Consciente que le logement représente davantage qu'un simple toit, l'Organisation des Nations Unies a déclaré que plus d'un milliard de personnes dans le monde ne vivent pas dans un logement adéquat ; et selon un expert, « la moitié de la population mondiale actuelle ne jouit pas pleinement des droits reconnus dans les instruments relatifs au droit au logement »,<sup>3</sup> ce qui, en d'autres termes, signifie que la moitié de la population mondiale n'est pas correctement logée. Le droit au logement en tant que droit de l'homme est reconnu par la plupart des Etats soit par la ratification de traités reconnaissant ce droit, soit par la participation affirmative de ces Etats à l'adoption de résolutions internationales sur le droit au logement. L'ONU avait déclaré 1987 année internationale du logement des sans-abri, et adopté en 1988 la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000 (rés. 43/181 du 20 décembre 1988). Aux termes du point 13 de la Stratégie,

Le droit à un logement adéquat est universellement reconnu par la communauté des nations... Tous les citoyens de tous les Etats, quel que soit leur niveau de pauvreté, ont le droit d'attendre de leur gouvernement qu'il se préoccupe de leurs besoins en logement, et accepte, comme obligations fondamentales, de protéger et améliorer les maisons et les quartiers plutôt que de les dégrader ou de les détruire.

---

2 Scott Leckie, *Destruction by Design: Housing Rights Violations in Tibet*, Centre for Housing Rights and Evictions (COHRE), 1994.

3 Scott Leckie, «The Right to Housing» dans *Economic, Social and Cultural Rights* (ed.) Eide, Krause and Rosas, Martinus Nijhoff Publishers 1995. Selon Leckie, même des expressions tels que droit au logement ou droit à un logement adéquat ne sont peut-être pas tout à fait appropriés; de nombreux groupes et organisations, y compris l'ONU, emploient des expressions tels que droit de disposer d'un lieu de vie paisible et digne. Selon lui, le fait de réifier le droit au logement et d'associer cette expression à une structure définitive, quand bien même cela serait applicable dans les pays occidentaux, présente une pertinence beaucoup plus limitée pour les habitants du monde en développement.

## Le droit au logement au regard du droit international

Le droit au logement est expressément reconnu dans un grand nombre d'instruments internationaux et régionaux. On compte parmi ceux-ci le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,<sup>4</sup> la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,<sup>5</sup> la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,<sup>6</sup> la Convention internationale relative aux droits de l'enfant,<sup>7</sup> la Convention internationale relative au statut des réfugiés,<sup>8</sup> la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.<sup>9</sup>

Le présent document examine la nature de la responsabilité de l'Etat à l'égard des droits individuels et du droit au logement prévu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après dénommé « le Pacte »<sup>10</sup>), lequel contient les dispositions les plus complètes et peut-être les plus importantes en la matière ».

Selon l'Article 11(1),

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et

---

4 Article 11(1).

5 Article 5(e)(3)

6 Article 14(2)(h)

7 Article 27(3)

8 Article 21

9 Article 43(1)(d). Il existe d'autres instruments dont la Convention N° 117 de l'OIT et la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'*apartheid* (1973). L'ONU a adopté d'autres résolutions sur le droit à un logement adéquat (rés. 41/146 du 4 décembre 1986 et 42/146 de décembre 1987, rés. 1987/62 du 29 mars 1986. Voir plus généralement *Legal Provisions on Housing Rights, série de brochures du COHRE*.

10 Paragraphe 3 de l'Observation générale n° 4 (1991) adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies le 12 décembre 1991.

ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

A l'Article 2 dudit Pacte, les Etats parties sont exhortés à agir « a u maximum de [leurs] ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris l'adoption de mesures législatives .»

### **Nature et portée des obligations imposées aux Etats conformément au Pacte**

Bien que les Etats parties reconnaissent le droit de toute personne à un logement, le Pacte n'en donne pas une définition claire. Par exemple, à quel type de logement les gens ont-ils droit ? Doit-il être une structure physique à peine munie d'une toiture, ou un appartement exotique de 2, 3 ou 4 pièces ? Le logement doit-il répondre à des critères de type et de qualité applicables à tous dans chaque région ? Y a-t-il des perspectives relativistes économiques, sociales, culturelles ou environnementales concernant le droit au logement ?

Les réponses à ces questions sont actuellement étudiées par étapes par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels créé en application du Pacte. De l'avis du Comité, le droit au logement ne devrait pas être interprété comme étant synonyme d'abri au sens où ce dernier équivaldrait à « un toit au-dessus de la tête », ou considérer le logement exclusivement comme un produit. Au contraire, le logement devrait être considéré comme le droit de vivre quelque part dans la sécurité, la paix et la dignité ».

Un des premiers principes à préciser est le terme « logement » mentionné dans le Pacte, qui doit être compris comme signifiant le droit à un logement adéquat.<sup>11</sup> De l'avis du Comité, « le caractère adéquat d'un logement est déterminé en partie par des facteurs sociaux, économiques, culturels, climatiques, écologiques et autres... » Outre ces facteurs, le caractère adéquat d'un logement inclut, selon le Comité, le droit au maintien dans les

11 Para. 8, *ibid.* Selon le Comité, «... le concept de logement adéquat est particulièrement significatif eu égard au droit au logement, puisqu'il permet d'insister sur un certain nombre de facteurs qui doivent être pris en compte pour déterminer si des formes particulières de logis peuvent être considérées comme constituant un «logement adéquat» au sens des dispositions du Pacte.»

lieux, la fourniture de services essentiels pour la santé, la sécurité, le confort et la nutrition, la facilité d'accès au logement, l'habitabilité, la viabilité des lieux et l'appropriation culturelle du logement.<sup>12</sup>

Là encore, quelles sont en termes objectifs les obligations effectives de l'Etat prévues dans le Pacte en ce qui concerne le droit au logement ? Que signifie pour un Etat, par exemple, l'expression « agir au maximum de ses ressources disponibles » en vue d'assurer le droit au logement ? Le Pacte ne fournit aucun principe ou directive sur les « voies et moyens » d'exercer ces droits. Il ne fournit aucun programme spécifique détaillé pour réaliser les droits énoncés dans la Charte;<sup>13</sup> il ne fournit pas non plus d'indicateurs spécifiques pour mesurer l'étendue des ressources « disponibles » d'un Etat partie. Nulle obligation n'est imposée aux Etats de conférer des rangs de priorité à leurs programmes sociaux et politiques afin de placer les droits de l'homme au premier rang de ces priorités par rapport à, disons, la défense.<sup>14</sup>

Ces difficultés sont indéniablement impressionnantes. Elles posent des défis non seulement pour les mécanismes chargés de surveiller le degré de respect du Pacte, mais également pour ce qui est des efforts constitutionnels à accomplir pour que ces droits puissent être jugés par les instances judiciaires nationales. Là encore, le Comité a pris pied sur ce terrain glissant et s'évertue à établir des normes tant universelles qu'économiques visant à obtenir des Etats qu'ils respectent leurs obligations de garantir l'exercice du droit au logement.

Le Comité a déclaré par exemple que, même s'il était donné aux Etats de s'acquitter progressivement des obligations prévues à l'Article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ces

12 Para. 8, *Ibid.*

13 Le raisonnement du Comité était, effectivement, que «...le moyen le plus approprié pour assurer le plein exercice du droit à un logement adéquat variera inévitablement beaucoup d'un Etat partie à un autre», et le Pacte « exige clairement que chaque Etat partie prenne toute mesure nécessaire à cette fin.» Para. 12, *Ibid.*

14 « Toute norme relative à l'affectation de ressources doit considérer les droits de l'homme comme une priorité, mais doit également tenir compte d'autres obligations de l'Etat et des droits de propriété privée.» Robert Robertson, "Measuring State Compliance with Obligation to Devote the «Maximum Available Resources» to Realizing Economic, Social and Cultural Rights", dans *Human Rights Quarterly*, vol. 16, n° 4 (1994).

Etats devaient néanmoins tendre aussi rapidement et efficacement que possible vers l'objectif d'assurer l'exercice des droits concernés.<sup>15</sup> Selon le Comité, les Etats ont :

...des obligations essentielles minimales qui permettent d'assurer, à tout le moins, la satisfaction de chacun des droits à des niveaux essentiels minimaux ...» Le Comité a déclaré en outre que «...un Etat partie dans lequel un quelconque nombre conséquent de personnes [est] privé de la jouissance de besoins essentiels minimaux... en matière de logement..., manque *prima facie*, à ses obligations prévues dans le Pacte. » Là encore, selon le Comité, « pour qu'un Etat partie puisse invoquer un manque de ressources disponibles pour justifier le manquement à ses obligations essentielles minimales, il doit prouver que tous les efforts ont été tentés pour utiliser toutes les ressources disponibles en vue de satisfaire, de manière prioritaire, ces obligations minimales. »<sup>16</sup>

### **Obligations en matière de droit au logement imposées aux Etats en vertu d'instruments régionaux ou nationaux**

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ne contient pas de référence spécifique au droit au logement, mais mentionne le droit à la propriété (qui englobe le logement). La Charte énonce à cet égard la responsabilité de l'Etat en termes négatifs ou réglementaires mais pas en termes d'attentes. Selon la Charte, « le droit à la propriété est garanti et ne peut faire l'objet de dérogation que dans l'intérêt public ou dans l'intérêt général de la communauté... »

Au niveau national, 52 Etats ont inscrit dans leur constitution (c'est-à-dire près de 38 pour cent des constitutions<sup>17</sup> mondiales) le droit au logement avec des niveaux de responsabilité variant d'un Etat à un autre

15 Selon le Comité, «... toute mesure régressive délibérée à cet égard exigerait d'être examinée avec la plus grande attention et devrait être dûment justifiée eu égard à l'ensemble des droits énoncés dans le Pacte et compte tenu de la mise en œuvre totale du maximum des ressources disponibles.» Para. 9 de l'Observation générale n° 3, Doc. ONU E/1991/23.

16 Para. 10, *ibid.*

17 Legal Provisions on Housing Rights, *op. cit.*, 35.

et allant de directives non coercitives à des obligations impératives. La constitution nigériane, par exemple, exhorte l'Etat d'assurer « un abri approprié et adéquat... aux citoyens »,<sup>18</sup> mais sans en faire une obligation juridiquement exécutoire.

### Protection juridique du droit au logement

En tant que juriste œuvrant à la défense des droits économiques et sociaux, un des principaux défis auxquels je suis confronté consiste à inspirer et mobiliser des membres de ma profession autour de la défense des droits économiques et sociaux. La réaction est particulièrement stéréotypée. On me rappelle régulièrement que ces droits ne sont pas justiciables. La réponse est que, puisque la constitution ne donne pas compétence aux tribunaux de faire appliquer ces droits, il ne mène nulle part d'essayer. Il est évident que les juristes attendent des normes qui soient autre chose que des manifestes, autrement dit, des lois et des directives pouvant être traduites, dans une certaine mesure, dans la législation nationale. Nous devons par conséquent accepter qu'un point de départ valable pour ce discours (en particulier parce qu'il intéresse les juristes) serait d'établir « cette corrélation entre le statut des normes relatives aux droits de l'homme aux niveaux international et national et leur statut de normes juridiques impératives. Aucun juriste travaillant dans le domaine des droits humains internationaux ne peut se permettre d'ignorer les réalités de la loi nationale. C'est à l'intérieur des systèmes juridiques nationales que des personnes réelles vivent leur vie quotidienne, et ces systèmes juridiques se fondent sur la réalité du pouvoir d'Etat. »<sup>19</sup>

Qu'entend-on par droits justiciables ? Au sens littéral du terme, le statut justiciable d'un droit signifie que celui-ci peut être tranché par la loi ou par décision judiciaire.<sup>20</sup> Entendu avec cette connotation, il signifie que la question du respect ou de la violation d'un droit peut être « tranchée » par un organe supranational – s'il est établi en vertu de la loi – ou une institu-

18 Article 16(1)(d).

19 Professeur Rosalyn Higgins, QC, "The Relationship Between International and Regional Human Rights Norms and Domestic Law", dans *Developing Human Rights Jurisprudence*, vol. 5, Commonwealth Secretariat & Interrights.

20 *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language*, Gramercy Books, New York, 1989.

tion nationale. Au niveau national, la justiciabilité dénoterait par exemple que le droit est applicable par un système juridique national et que sa violation peut faire l'objet d'un recours judiciaire.

Au niveau international, le droit au logement peut, d'une certaine manière, être considéré comme « justiciable » par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels car celui-ci a la responsabilité de veiller au respect des obligations conventionnelles des Etats qui découlent du Pacte. Le Comité a publié une série de principes directeurs concernant les obligations que le Pacte impose aux Etats en matière de présentation de rapports, et adopté un certain nombre d'observations générales normatives qui explicitent les dispositions du Pacte.

Par exemple, en réponse aux affirmations du délégué de la République dominicaine qui, lors de la 5<sup>e</sup> session du Comité, déclarait que son pays accomplissait de « grands efforts pour assurer l'exercice du droit au logement », un membre du Comité avait rétorqué que la République dominicaine « faisait délibérément fi » des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La République dominicaine avait, en prévision de la célébration du 500<sup>e</sup> anniversaire du débarquement de Christophe Colomb, lancé un programme de reconstruction urbaine qui avait donné lieu à l'expulsion de près de 15,000 familles au cours des cinq précédentes années. A sa 6<sup>e</sup> session, le Comité avait déclaré que le gouvernement dominicain avait violé l'Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Faisant état d'informations probantes selon lesquelles le gouvernement s'apprêtait à expulser 70,000 autres personnes, le Comité avait énoncé ce qui, selon les termes d'un écrivain, « équivalait à une injonction ». <sup>21</sup> De la même manière, à ses 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> sessions, le Comité avait déclaré que les Etats de l'Equateur et du Panama violaient le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

### **Au niveau national**

Dans la plupart des systèmes juridiques nationaux, les droits individuels

---

21 Scott Leckie, "From Infancy to Adulthood: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Housing", *Tribune des droits humains* (autonome 1992).

applicables sont souvent définis avec un certain degré de précision qui ne laisse subsister quasiment aucun doute sur les responsabilités incombant à l'Etat. La question est donc de savoir si les systèmes juridiques nationaux sont à même de donner effet aux obligations internationales de l'Etat concernant l'exercice du droit au logement. La question est encore plus pertinente en ce qui concerne les pays où la ratification d'une convention internationale ne rend pas cette dernière automatiquement applicable dans le cadre du système juridique national. Tel est probablement le cas pour de nombreux systèmes juridiques africains.

Pour examiner la question de savoir si l'Etat s'acquitte de ses obligations nationales en matière d'application juridique du droit au logement, il faudrait prendre en compte un certain nombre de facteurs. Il est important de garder présent à l'esprit la nature des obligations auxquelles l'Etat a souscrit, et de savoir que le droit au logement ou, même plus généralement, la réalisation des droits socio-économiques ou culturels, ne s'acquiert pas du jour au lendemain. Certains de ces facteurs incluent la disponibilité de ressources, leur affectation et leur mise en œuvre, la planification du développement social, la politique et les relations diplomatiques, etc., toutes choses qui ont amené un auteur à observer que «...l'application [de l'Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels] est une question qui relève de la politique, non de la loi; ce n'est donc pas une question de droits.»<sup>22</sup>

Malgré ces complications, nous voulons démontrer dans le présent exposé qu'il s'agit là d'une proposition insupportable et que la question du logement comporte des aspects évidents qu'il n'est pas compliqué de protéger juridiquement. Si je construis une maison et que le gouvernement m'interdit d'utiliser un plan architectural particulier qu'il juge « colonial », je devrais être en droit de saisir la justice. De même, si ma maison est détruite avec d'autres maisons par une tornade et que le gouvernement relogé toutes les personnes touchées, je devrais pouvoir faire appel au tribunal si l'autorité chargée du relogement décide de me refuser cette prestation au motif que je suis un critique notoire du gouvernement. Nous serions dans un cas différent si, par exemple, je demandais aux tribunaux d'obliger l'Etat à construire une maison pour me loger « à ma retraite ».

---

22 Vierdag E., "The Legal Nature".

Les obligations juridiques de l'Etat en matière de droit au logement sont de divers types et vont des obligations du genre « vous n'agirez point » (par exemple, l'obligation de ne pas intervenir dans les efforts qu'entreprennent les individus pour acquérir se donner un logement adéquat (obligations négatives)<sup>23</sup>) aux obligations du genre « vous agirez ici et maintenant » (par exemple, le devoir de fournir un logement aux sans-abri, ou de prendre des mesures législatives ou autres politiques pour protéger les groupes vulnérables (obligations positives)).

Des approches ont été développées pour faire appliquer le droit au logement par des tribunaux nationaux là où la constitution locale ne le reconnaît pas ou, lorsqu'elle le reconnaît, ne confère pas des pouvoirs d'application.<sup>24</sup>

23 Selon l'avis d'un expert en la matière, «s'il est quelque chose d'une clarté limpide en ce qui concerne des processus de logement au cours du dernier siècle, c'est bien la vérité simple qu'aucun Etat n'a montré de capacité à loger sa population par des ressources de logement mobilisées par l'Etat. Bien que le logement social (ou public) demeure un aspect crucial de l'approche globale tendant à la satisfaction des besoins de logement collectif dans de nombreux pays, ces approches ne pourront jamais résoudre qu'une partie d'un immense problème. Par conséquent, la politique internationale en matière de logement s'est démarquée visiblement de cette approche pour aller vers ce qu'on appelle généralement des «stratégies habitantes» – Scott Leckie, «The Justiciability of Housing Rights», texte non publié.

24 Par exemple, l'article 6(6)(c) de la constitution nigérienne dispose :

Les pouvoirs judiciaires, conférés en vertu des dispositions ci-dessus du présent article –

© ne s'étendent, sauf disposition contraire stipulée dans la présente Constitution, à aucun sujet ou question de savoir si quelque acte ou omission que ce soit, de la part de quelque autorité ou personne que ce soit, ou de savoir si quelque loi ou décision judiciaire que ce soit est conforme aux Objectifs fondamentaux ou aux Principes directeurs de politique nationale tels que définis au chapitre 11 de la présente Constitution.

De nombreux juristes (voire même des juges) refusent, presque ouvertement, de reconnaître les droits socio-économiques comme des droits à part entière puisque la Constitution ne donne pas compétence aux tribunaux de faire garantir leur respect. Dans une affaire notable jugée au Nigéria, *Uzoukwu c. Ezeonu 11*, la Cour d'appel du Nigeria avait observé :

Il existe d'autres droits conférés à une personne, mais qui ne sont ni fondamentaux ni justiciables auprès des tribunaux. Ceux-ci peuvent comprendre des droits reconnus tant dans la Constitution que dans les Objectifs fondamentaux et les Principes directeurs de politique nationale, en vertu du chapitre 11 de la Constitution.

Premièrement, il y a la méthode directe de l'application. Certaines violations du droit au logement peuvent faire l'objet d'un recours et bénéficier d'une réparation prévue dans la constitution. Ainsi, si pour des raisons de construction d'une ligne de chemin de fer, on me confisque ma maison par contrainte, dans « l'intérêt national », je suis en droit de recevoir une indemnisation appropriée, et il en va de même si votre bien fait l'objet d'une expropriation. La plupart des constitutions nationales offrent cette protection. De plus, dans les Etats où la Charte africaine est en vigueur, le terme « bien »<sup>25</sup> recouvre clairement la notion de logement et offre une protection supplémentaire en la matière.

La deuxième approche correspond à ce que j'appelle la méthode de « la relation organique ». Elle est fondée sur le holisme conceptuel des droits humains, leur caractère indissociable, leur interdépendance, leur indivisibilité et leur indéfectibilité,<sup>26</sup> ainsi que sur des tentatives de développer, à propos du droit au logement, des conséquences et des responsabilités juridiques faisant appel à la « fenêtre » d'une norme justiciable « agissante » dans le cadre du système national. Cette méthode synergique a été consacrée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui affirmait ceci :

... le droit à un logement adéquat ne saurait être désolidarisé des autres droits de l'homme énoncés dans deux pactes

25 A novembre 1995, 50 Etats africains avaient ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui est entrée en vigueur en octobre 1986, L'on ignore le nombre d'Etats ayant donné force de loi à ces dispositions sur le plan interne. Ce n'est qu'en 1991, par exemple, que le Nigeria a incorporé la Charte dans sa législation, conformément à sa constitution.

26 L'unité des droits de l'homme rencontre un soutien massif. Chacun pour ce qui le concerne, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels se prononcent en faveur des droits de l'homme «...l'adoption de deux pactes ne visait en aucune manière à affaiblir le caractère indivisible et interdépendant des différents ensembles de droits de l'homme. Tout au contraire, les rédacteurs des pactes n'ont pas ménagé leurs efforts pour souligner le principe d'indivisibilité.» – Rulf Kunnemann, "A Coherent Approach to Human Rights", dans *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 2, 1995. Voir également Craig Scott, "The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights", 27 *Osgoode Hall Law Journal*, 769 (1989), Martin Scheinin, "Economic and Social Rights as Legal Rights", dans *Economic, Social and Cultural Rights*, *op. cit.*

internationaux et d'autres instruments internationaux applicables. A cet égard, mention a déjà été faite du concept de dignité humaine et du principe de non discrimination. En outre, le plein exercice d'autres droits – tels que la liberté d'expression, le droit à la liberté d'association (pour des groupements de locataires ou des groupes communautaires, par exemple), le droit à la liberté de résidence et le droit de participer à la prise des décisions publiques – est indispensable si l'on veut assurer l'exercice du droit au logement et le préserver pour tous les groupes sociaux. De même, le droit de ne pas être l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance constitue une dimension très importante dans la définition du droit à un logement adéquat.<sup>27</sup>

Quant à la Cour européenne des droits de l'homme, voici ce qu'elle dit :

Bien que la Convention ait donné une définition des traits essentiels des droits civils et politiques, nombre de ces droits ont des implications de nature sociale ou économique... [L]e simple fait qu'une interprétation de la Convention puisse s'étendre au domaine des droits économiques et sociaux ne devrait pas être un facteur décisif contre cette interprétation; il n'existe pas de cloison étanche séparant ce domaine du champ d'application de la Convention.<sup>28</sup>

Cette approche peut être illustrée selon le critère largement accepté des quatre niveaux d'obligations délimitant les responsabilités des Etats prévues dans le Pacte, à savoir le respect, la promotion, la protection et la réalisation des droits qui y sont énoncés.

L'obligation de respect, par exemple, exige largement une conduite non interventionniste de la part de l'Etat qui doit s'abstenir par exemple «...de mener, encourager ou tolérer une quelconque pratique, politique ou mesure de nature à porter atteinte à l'intégrité de l'individu...» ou «...de mener,

27 Observation générale, n° 4, *op. cit.*, para. 9.

28 Affaire Airey, jugement du 9 octobre 1979, Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A, n° 32.

encourager ou tolérer la pratique de l'expulsion forcée ou arbitraire de toute personne ou groupe de leur maison.»<sup>29</sup> Le droit au logement (qui fonde la liberté de ne pas être expulsé par la force ainsi que le droit de maintien sur les lieux d'habitation) peut être appliqué par association à l'éventail de droits justiciables que les expulsions forcées enfreindront.

Dans l'affaire inter-Etats ayant opposé Chypre et la Turquie (Affaire Chypre c Turquie) en 1976, Chypre avait accusé la Turquie de mener des expulsions forcées massives à l'encontre de Chypriotes grecs. La Convention européenne des droits de l'homme ne garantissant pas le droit au logement, les plaintes portaient sur des violations du droit « au respect du domicile.» Dans son arrêt, la Commission européenne indiquait :

L'expulsion de Chypriotes grecs de leur maison, y compris leurs propres domiciles, imputable à la Turquie au sens de la Convention, équivaut à un non respect des droits garantis par l'Article 8(1) de la Convention, à savoir le droit de ces personnes au respect de leur domicile et/ou au respect de leur vie privée... La Commission conclut... que... la Turquie s'est rendue coupable d'actes non conformes au droit au respect du domicile énoncé à l'Article 8 de la Convention.<sup>30</sup>

29 Scott Leckie, "The Right to Housing", *Economic, Social and Cultural Rights, op.cit.*, 113. Quel que soit le lieu ou le moment où elles interviennent, les expulsions forcées sont extrêmement traumatisantes. Elles provoquent une détresse physique, psychologique et émotionnelle; elles sont synonymes de perte des moyens de subsistance économique et accroissent l'appauvrissement. Elles peuvent également être à l'origine de blessures physiques voire parfois, de cas sporadiques de décès. Les enfants peuvent facilement basculer dans la délinquance criminelle. Les expulsions démembrer les familles et augmente les niveaux existants de clochardise. Elles peuvent également être psychologiquement aliénantes et conduire à des situations de dépression nerveuse voire de suicide. Le 10 mars 1993, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a adopté à l'unanimité la résolution 1993/77 considérant les expulsions forcées, où qu'elles surviennent, «comme une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier le droit à un logement adéquat». Elle encourageait tous les gouvernements à éliminer la pratique des expulsions forcées et à garantir à toutes les personnes actuellement menacées d'expulsion forcée un droit juridique à leur maintien dans les lieux.

30 Commission européenne, affaires 6780/74 et 6950/75, Chypre c Turquie, EHRR, Rapport de la Commission ; et opinion (10 juillet 1976), pp. 72-73.

Dans d'autres cas, des tribunaux ont protégé des individus et des groupes de l'expulsion forcée en se référant à des violations éventuelles de leur « droit à la vie » s'ils étaient expulsés de leur habitation. Les tribunaux indiens ont donné à cette approche de la protection du droit au logement un éclairage tout à fait novateur, à mon avis. Dans l'affaire *Shanti Star Builders c Naryan Khimalal Totame & Ors.*, La Cour suprême indienne a défini le droit à la vie comme fondateur de la réalisation des besoins fondamentaux de la vie. Selon la Cour :

Les besoins fondamentaux de la personne ont été traditionnellement acceptés comme étant ... la nourriture, le vêtement et le logis. Le droit à la vie... prendrait dans son giron le droit à une nourriture, le droit à un vêtement et le droit à un environnement décents et à une habitation raisonnablement adéquate... Pour un être humain, [le droit à un logis] doit être entendu comme un droit à une habitation qui lui permette de s'épanouir pleinement – physiquement, mentalement et intellectuellement.<sup>31</sup>

Dans l'affaire *Olga Tellis c Conseil municipal de Bombay*,<sup>32</sup> les demandeurs dénommés « habitants de la municipalité de Bombay » « protestaient contre les projets du gouvernement de démolir leurs abris de fortune, arguant qu'ils avaient choisi de vivre dans des taudis et des habitations précaires pour s'épargner des coûts prohibitifs en termes de temps perdu et de frais de déplacement pour se rendre à leur lieu travail ou en revenir. Leur argument était qu'une expulsion équivaldrait à une privation de leur vie et serait, par conséquent, inconstitutionnelle du fait qu'ils seraient ainsi

31 JT 1990 (1) S.C. 106 Appel au civil n°2598 de 1989. Dans l'affaire *Maneka Gandhi c Union indienne*, la Cour suprême a statué que le droit à la vie signifiait le « droit de vivre dans la dignité. » Dans une autre affaire, la Cour suprême développait la doctrine dans les termes suivants :

Le droit fondamental à la vie, qui est le plus précieux des droits de l'homme et constitue la charpente de tous les autres droits, doit en conséquence être interprété dans un sens large et général de manière à lui conférer une substance et une vitalité susceptibles de perdurer pendant de nombreuses années à venir et de rehausser la dignité de l'individu et la valeur de la personne humaine. Nous estimons que le droit à la vie inclut le droit de vivre dans la dignité et tout ce que cela suppose, à savoir la satisfaction des besoins courants de la vie tels qu'une nourriture adéquate, un vêtement et un toit au-dessus de la tête » – *Affaire Francis Coralie c Territoire de l'Union de Delhi*, AIR 1981 SC 746.

32 AIR 1986 SC 180.

privés de leurs moyens de subsistance. La Cour accorda un certain délai avant que les demandeurs ne puissent être expulsés et suggéra que des mesures fussent prises pour reloger une partie des habitants. L'année suivante, la Cour suprême adopta un arrêt d'une plus grande portée déclarant que « le logis est l'un de nos droits fondamentaux. »<sup>33</sup>

Un autre aspect des obligations de l'Etat en matière de logement est lié au devoir de promotion et de protection du droit au logement. Cela doit se faire par une réadaptation des textes législatifs et leur utilisation pertinente pour empêcher que le droit au logement des personnes ne soit violé par d'autres personnes ou acteurs non-gouvernementaux (propriétaires terriens ou gestionnaires de biens, par exemple), en vue notamment de rendre le logement abordable, habitable, et de garantir la prestation de services essentiels en matière de santé, de sécurité, de confort et de nutrition. Par exemple, les gouvernements peuvent adopter des lois de contrôle des loyers, ou édicter des règles de protection des locataires pour la réhabilitation des habitations. Bien qu'il soit difficile de contraindre l'Etat, par voie d'injonction, d'adopter les législations nécessaires ou d'entreprendre des révisions législatives, là où des lois existent effectivement et sont applicables en la matière, les individus peuvent défendre leurs droits contre des tiers ou d'éventuels auteurs de violations même si cela pose un risque d'infraction de droits propriétaires ou contractuels.

Dans l'affaire *Mellacher et autres c l'Autriche*, par exemple, les demandeurs avaient fait valoir que des lois de contrôle des loyers portant préjudice à leurs biens constituaient une violation de leur droit à la « jouissance pacifique de leurs biens » garanti par la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne les débouta en statuant qu'il n'y avait eu aucune violation compte tenu de la grande marge d'appréciation qui existait en ce qui concerne la mise en œuvre de politiques sociales et économiques, y compris le logement.<sup>34</sup> Dans une autre affaire, la Cour européenne des droits de l'homme déclarait :

les sociétés modernes considèrent le logement de la population comme une nécessité sociale dont la réglementation ne

33 *Prabhakaran Nair c Etat de Tamil Nadu*, AIR 1987 SC 2117.

34 Jugement du 19 décembre 1989, Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A, n° 169.

saurait être abandonnée entièrement au jeu des forces du marché.

Aussi, raisonnait la Cour, la législation visant à garantir davantage de justice sociale concernant le domicile des personnes était justifiée, même lorsqu'elle « s'immisce dans des relations contractuelles existant entre des parties privées, et n'apporte aucun avantage direct à l'Etat ou à la communauté en général. »<sup>35</sup>

Les Etats sont également tenus à l'obligation de donner effet au droit au logement. Cette obligation est peut-être plus difficile à satisfaire car elle est «...par nature la plus interventionniste et la plus positive.»<sup>36</sup> Cette obligation, par exemple, «...fait intervenir des questions touchant les dépenses publiques... le subventionnement du logement... la fourniture de logements publics, les services de base, l'imposition et les mesures économiques de redistribution qui en découlent.»<sup>37</sup>

D'expérience, il pourrait être difficile d'imposer à l'Etat de mettre en œuvre des ressources financières publiques en vue de satisfaire des besoins de logement,<sup>38</sup> mais il est tout à fait concevable de construire une telle obligation en vertu du Pacte. En effet, le Comité des droits de l'homme a estimé que l'obligation imposée aux Etats de respecter le droit à la vie peut être entendue comme appelant des « mesures positives » de protection de la vie.<sup>39</sup> Bien qu'il soit possible que les tribunaux soient réticents à s'intéresser à la manière dont les pouvoirs exécutif et législatif répartissent et mettent en œuvre des ressources publiques en faveur de programmes sociaux, ces tribunaux pourraient, à mon avis, demander à l'Etat de prendre des mesures interventionnistes positives pour satisfaire des revendications individuelles dans un grand nombre de situations.

35 Affaire James et autres, jugement du 28 février 1986, Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A, n° 98, para. 47.

36 Scott Leckie, *Ibid.*, p. 115.

37 *Ibid.*

38 Dans une affaire où la Convention européenne des droits de l'homme était invoquée, la Commission européenne avait déclaré que, bien que «...l'article 8(1) dispose que l'Etat est tenu de respecter le domicile d'une personne et de ne pas s'ingérer dans ce droit...la Commission considère que l'article 8 n'impose en aucune manière à un Etat une obligation positive de fournir un domicile » – Demande n° 5727/72.

39 Documents ONU A/37/40 et A/40/40.

Une de ces situations peut exister, par exemple, dans le cas d'une plainte alléguant une discrimination portant sur la fourniture de logements publics.<sup>40</sup> Les tribunaux peuvent également imposer la fourniture d'un logement si, par exemple, un programme financé par des ressources internes ou extérieures prévoit de loger ou de reloger des personnes ou des groupes de personnes lésées par sa mise en œuvre, quand bien même les bénéficiaires ne seraient pas parties à l'accord. Il est fort possible que cette question fasse l'objet d'une détermination judiciaire au Nigeria dans la mesure où un certain nombre de personnes expulsées de leur domicile envisagent d'explorer bientôt les possibilités de saisir les tribunaux pour demander leur réinstallation à la suite de leur déplacement imposé dans le cadre d'un programme de drainage et d'assainissement mis en œuvre par le gouvernement de l'Etat de Lagos avec le concours financier de la Banque mondiale. En l'espèce, l'accord avec la Banque mondiale prévoit le relogement des groupes de personnes expulsées de leur habitation s'ils n'ont pas été relogés par le gouvernement.

A mon sens, malgré ces difficultés, il n'y a pas l'ombre d'un doute qu'on puisse envisager des programmes ordonnés par les tribunaux visant à fournir un logement en application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La nécessité sociale pour cela existe tout comme existe un vaste champ où peut s'exercer un engagement judiciaire en la matière. Reprenons le propos du juge Bhagwati :

Je dois souligner que, parfois, la question se pose de savoir comment incorporer dans notre jurisprudence nationale les droits économiques et sociaux énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, s'ils ne traduisent que de simples objectifs qu'un Etat doit viser dans la mesure de ses ressources disponibles. Je ne crois toutefois pas que cette question présente une véritable difficulté. En premier lieu, dans le cadre de nos interprétations et applications des droits de l'homme au regard de nos

---

40 Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déclaré, par exemple, que « en effet, ceux des Etats parties qui étaient également parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont déjà tenus à l'obligation... de garantir «une réparation effective...» à toute personne victime d'une violation de ses droits ou libertés reconnus dans ledit Pacte (y compris le droit à l'égalité et celui de ne pas faire l'objet de discrimination) – Observation générale n° 3, *op. cit.*, para. 5.

constitutions nationales, nous pouvons certainement tenir compte des droits économiques et sociaux en interprétant et en appliquant aussi les droits de l'homme expressément énumérés de manière à promouvoir et assurer les droits économiques et sociaux. La portée et l'étendue des droits de l'homme expressément énumérés peuvent et doivent être éclairées par les droits économiques et sociaux (tels que ceux énoncés aux articles 6, 7 et 10 de notre constitution), lesquels peuvent être articulés à partir des droits de l'homme expressément énumérés, et devenir ainsi applicables en justice. Tout dépend de la créativité, du courage et de l'engagement du juge chargé de trancher chaque cas particulier.

Quelques-uns d'entre nous en Inde ont, dans une large mesure, internalisé dans notre jurisprudence nationale une grande partie des normes internationales relatives aux droits de l'homme grâce à notre propre créativité et notre engagement judiciaires. Or cette tendance demande à devenir un phénomène généralisé...<sup>41</sup>

## Conclusion

La jurisprudence en matière de droits économiques, sociaux et culturels se développe constamment. Il est important, en même temps que nous nous efforcions de donner une substance aux droits économiques, sociaux et culturels pour nos concitoyens, d'éduquer non seulement la profession judiciaire, mais également l'ensemble du public. Etant donné que des groupes nationaux et internationaux sont de plus en plus nombreux à accomplir un travail de promotion des droits économiques, sociaux et culturels, j'ai bon espoir que, dans un avenir proche, nous assistions à un formidable changement des attitudes dans la profession judiciaire, sachant notamment que les citoyens commencent à revendiquer leurs droits. La profession judiciaire, en particulier dans un système démocratique, doit savoir réagir au stimulus d'une telle quête. Pour les avocats et les magistrats présents à ce forum, il

41 "Fundamental Rights in their Economic, Social and Cultural Context", dans *Developing Human Rights Jurisprudence*, vol. 2, Secrétariat du Commonwealth.

serait peut-être approprié de livrer, en guise de conclusion, ce propos encore une fois emprunté au juge Bhagwati :

La restructuration de l'ordre social et économique en vue de donner aux droits économiques et sociaux un contenu palpable pour les pauvres et les couches les plus démunies de la société est une tâche qui incombe naturellement aux pouvoirs législatif et exécutif; cependant, la mise en œuvre par ces pouvoirs de simples programmes d'aide sociale et économique ne suffit pas et ce n'est que par l'application de stratégies multidimensionnelles incluant des procédures d'intérêt public que ces programmes d'aide sociale et économique pourront être efficaces.<sup>42</sup>

---

42 Union du peuple c Union de l'Inde [1983] 1 S.C.R. 456, p. 469.



**CORRUPTION ET IMPUNITÉ**  
**OPPOSÉES AU PRINCIPE DE BON GOUVERNEMENT**  
**ET DE**  
**JOUISSANCE DES DROITS ÉCONOMIQUES,**  
**SOCIAUX ET CULTURELS EN AFRIQUE**

CHARITY NGILUI<sup>1</sup>

**J**e voudrais d'abord saluer la Commission internationale de juristes (CIJ) et la Banque africaine de développement (BAD) pour l'organisation de ce séminaire régional africain sur les droits économiques, sociaux et culturels. Je les remercie de m'avoir invitée à faire partie des distingués participants ici présents qui, pour la plupart d'entre eux, je crois, sont des juristes. Je ne suis pas juriste, mais je suis législateur dans mon pays où je viens d'être réélue au parlement pour un deuxième mandat. J'ai également été candidate aux élections présidentielles du Kenya qui viennent de s'achever en décembre 1997. Je n'ai pas été élue à la présidence du Kenya mais j'ai bon espoir de l'être dans l'avenir.

Mon thème de campagne tournait autour de l'avènement d'un gouvernement « débarrassé de la corruption ».

C'est donc un privilège et un plaisir pour moi de présenter ici un exposé sur le thème « la corruption et l'impunité opposées au principe de bon gouvernement et de jouissance des droits économiques, sociaux et culturels en Afrique ».

La corruption, ainsi que l'impunité qui l'a caractérisée partout dans le tiers monde en général et en Afrique en particulier, est l'antithèse de la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et l'ennemi du principe de bonne gouvernance. La corruption est une plaie pour l'ordre économique et culturel dans une société.

En Afrique, depuis l'époque des indépendances (au début des années 1960) jusqu'à nos jours, les gouvernements ont été caractérisés par une

1 M<sup>me</sup> Charity K. Ngilu est députée à l'Assemblée nationale du Kenya, à Nairobi.

corruption officielle dans le cadre de laquelle des dirigeants ont distribué les privilèges, que ce soit dans le domaine des affaires ou dans celui de la politique, aux membres de leur famille, de leur tribu ou de leur parti politique. De plus en plus, l'effort, le mérite, la compétence, le professionnalisme, les qualifications académiques, les compétences reconnues, l'ordre, sont *tous* sacrifiés sur l'autel de la corruption. Faute d'une opposition viable, forte et responsable, de plus en plus de dirigeants africains s'adonnent à la corruption sous le couvert d'une impunité absolue.

Les principes nobles de responsabilité, de transparence et de démocratie, qui préservent de la corruption officielle et de l'abus de pouvoir, sont foulés au pied, méprisés ou, au mieux, reconnus du bout des lèvres.

La corruption en Afrique, qu'elle ait eu lieu dans l'ancien Zaïre de Mobutu, le Zimbabwe de Mugabe, le Kenya de Moï ou le Nigeria d'Abacha, ou encore ailleurs, a obéré les économies (qui, autrement, auraient été compétitives et viables) en en faisant l'ombre de ce qu'elles auraient dû être.

J'ai toujours dit qu'il était dangereux d'avoir un dirigeant dont les prérogatives s'étendent du pouvoir inconditionnel de nommer et de consacrer un successeur à celui de nommer ou de renvoyer le président ou la présidente d'une petite organisation ou du conseil d'administration d'un organisme parapublic. Cela limite les degrés d'équilibre des pouvoirs et la responsabilité à des niveaux inférieurs mais effectifs d'exercice de l'autorité et de conduite des affaires publiques.

La jouissance des droits économiques, sociaux et culturels ne peut se réaliser dans un océan de pauvreté. Comme on l'a souvent dit, la pauvreté déshumanise; elle démoralise; elle tue l'espérance; elle anéantit la confiance. Et comme la corruption a souvent comme conséquence la privation de la majorité au profit d'une minorité privilégiée, elle sape naturellement et automatiquement la jouissance et l'exercice de ces droits.

Les preuves abondent qui démontrent que, dans le domaine public, la pauvreté et la souffrance en Afrique sont provoquées par la mauvaise gestion des affaires publiques et la corruption. Les preuves existent également pour indiquer que, là où les gouvernements sont corrompus, les populations sont politiquement opprimées, ce qui rend difficile leur participation démocratique à la conduite des affaires publiques. Il en est ainsi en dépit de

situations où des élections sont organisées régulièrement, comme c'est le cas dans mon pays, le Kenya. Précisément, parce que les dirigeants corrompus craignent de perdre le pouvoir, ils mettront tous les moyens en œuvre pour corrompre le processus démocratique. Ils feront tout ce qui est en leur pouvoir pour vider de son sens la participation de la population à des élections. En définitive, la politique devient un jeu d'argent dans lequel les riches et les puissants se livrent un combat pour déterminer qui gardera la haute main sur le régime de corruption ou en tirera des avantages.

Les nouveaux dirigeants qui font leur apparition en Afrique – les dirigeants de la seconde génération qui remplacent progressivement les protagonistes des indépendances du début des années 1960 – doivent être des femmes et des hommes intègres, débarrassés de la corruption. A l'époque des indépendances, les gens étaient convaincus, à tort ou à raison, de leur bon droit de se faire restituer nos richesses et nos biens usurpés par les maîtres coloniaux. Quelques combattants de la liberté allaient même jusqu'à affirmer que voler le maître colonial était un acte de restitution héroïque.

Le voleur colonial est parti depuis longtemps. Le peuple africain – hommes, femmes, enfants – est aujourd'hui pris dans la nasse vicieuse d'une conspiration menée par l'ancien maître colonial et son collaborateur local pour dépouiller l'Afrique de ses richesses. Quatre-vingt dix pour cent des voleurs, à savoir les principaux dirigeants africains – accumulent leurs biens mal acquis sur des comptes bancaires étrangers en Europe et ailleurs. *Aucun* dirigeant européen ne s'est jamais élevé contre cette pratique ! *Aucun* pays européen n'est prêt à refuser à ces dirigeants africains corrompus des visas qui les empêcheraient de rejoindre, et donc de jouir, de ces biens mal acquis. L'heure est venue de faire quelque chose.

La CIJ et la BAD, ainsi que toutes les personnes réunies ici aujourd'hui, devraient convenir de faire de ce problème notre affaire, en examinant sérieusement cette question de la corruption au même titre que le colportage ou le trafic de drogue. Pour commencer, nous pourrions recommander l'élaboration d'un code de conduite continental contre la corruption et faire en sorte que tous les pays africains y souscrivent. Je crois que la CIJ pourrait apporter une assistance technique en ce qui concerne la formulation de ce code de conduite. Je crois également que si nous parvenions à mettre fin à la corruption et à rapatrier les milliards thésaurisés dans les banques

étrangères, l'Afrique serait en mesure de rembourser la totalité de sa dette extérieure.

Malgré tout cela, il est surprenant de constater le nombre de gouvernements et de dirigeants africains qui demandent un accroissement de l'aide. Je voudrais simplement dire que les nombreuses incertitudes auxquelles sont confrontées les économies africaines ne seront pas résolues par un accroissement de l'aide. La solution viendra d'une gestion fiscale améliorée et d'une réduction de la corruption.

En conclusion, le combat que nous allons mener devra viser à :

1. sensibiliser les populations à la nécessité de s'engager dans la politique en tant que seul moyen de les libérer;
2. émanciper les citoyens par des cours intensifs d'éducation civique et par la mise en œuvre de programmes d'autonomie; et en particulier sensibiliser les populations (les masses) à leurs droits;
3. créer au sein de la société des institutions viables, telles que des partis politiques, des syndicats, des associations communautaires, etc., en vue d'améliorer la participation populaire;
4. élaborer des constitutions démocratiques;
5. entreprendre un processus de libéralisation propre à améliorer l'efficacité aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public;
6. lier l'aide aux principes de responsabilité et de saine conduite des affaires publiques.

Concernant le développement, il convient d'abandonner les approches descendantes qui sont inappropriées parce que non attentives aux besoins des personnes ordinaires. Les gouvernements devraient faire en sorte que les initiatives des gens ordinaires en matière de planification, d'évaluation des coûts, de mise en œuvre, de surveillance et d'évaluation de projets et de programmes, fassent partie intégrante du processus de développement. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra garantir la viabilité des programmes de développement.

**LA CORRUPTION ET L'IMPUNITÉ :**  
**OBSTACLES À LA JOUISSANCE EFFECTIVE**  
**DES DROITS ÉCONOMIQUES,**  
**SOCIAUX ET CULTURELS**

ADAMA DIENG\*

**L**a corruption constitue de nos jours un phénomène socio-économique très répandu. Les détournements de fonds publics, la corruption des fonctionnaires et agents de l'Etat, le pillage de réserves de devises, le transfert éhonté des capitaux des pays du Sud vers les banques occidentales, non seulement font obstacle au processus démocratique et au développement, mais aussi compromettent la jouissance effective des droits économiques, sociaux et culturels. La corruption nuit à la crédibilité et à la transparence des institutions démocratiques et fait obstacle à la bonne gestion des affaires de l'Etat. Elle entraîne une mauvaise utilisation des ressources tant dans le secteur public que dans le secteur privé et a des conséquences néfastes sur l'économie. Elle pourrit les fondations de l'Etat et compromet toute tentative d'édification d'un Etat de droit crédible et légitime. Le phénomène de la corruption accentue la pauvreté et réduit les chances de développement du pays. C'est pourquoi la lutte contre la corruption doit s'inscrire comme une priorité pour la communauté internationale dans son action en faveur du développement. La moralisation de la conduite des hauts responsables de l'Etat, l'adoption de lois nationales et d'instruments internationaux réglementant la manipulation des fonds et des ressources publics et le combat contre les injustices doivent être les chevaux de bataille de l'ensemble des acteurs de la société civile, économique et politique tant au niveau national qu'au niveau international. La lutte contre la corruption doit s'attaquer à ses causes réelles. Pourquoi nos hauts responsables sont-ils si perméables au phénomène de la corruption ? Pourquoi la tentation est-elle si grande. Nous pensons que la corruption est le fruit de la mauvaise gouvernance dans un Etat. Les fonctionnaires se sentent lésés et victimes d'un système où leurs efforts de

---

\* Adame Dieng, Secrétaire général de la Commission internationale de juristes.

participation et de construction sont vains. L'esprit du serviteur de la nation s'évanouit.

Il a été constaté que la fuite de capitaux fait obstacle aux investissements publics et privés. Ainsi, des milliards de dollars qui auraient pu servir à construire des écoles, des hôpitaux, et à créer des emplois, sont détournés et transférés dans de grandes banques multinationales de pays occidentaux. Il est néanmoins évident que ce système de pillage ne pourrait pas fonctionner sans la complicité de ces banques. Alors que ces banques accroissent leurs bénéfices, des enfants meurent de faim dans ces pays d'Afrique où les privations et le marasme économique règnent en maîtres.

A l'heure actuelle, des populations de pays africains, qui ont récemment renversé les régimes corrompus qui plongeaient leurs pays dans des crises financières effroyables, cherchent à affermir un régime démocratique. Ces gouvernements aux économies maigres tentent de récupérer les ressources publiques mises à l'abri dans des banques occidentales sous forme de fortunes personnelles. Malheureusement, les empires financiers défendent jusqu'au bout les intérêts de leurs clients. Au grand regret des peuples spoliés, les tentatives de récupération des capitaux volés par les despotes renversés s'avèrent vaines. Ainsi, la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels se trouve enfermée dans un cercle vicieux. A cet égard, il importe d'insister qu'une lutte véritable contre la corruption et l'enrichissement frauduleux des hauts responsables de l'Etat, est une question de survie pour des populations en détresse.

La persistance de la misère, l'ignorance et l'inégalité sont les fléaux qui rongent les racines de la dignité de la personne humaine. Investir dans le développement humain répond au désir légitime de l'épanouissement de l'individu et constitue une obligation indiscutable. Pour que l'initiative privée ou publique débouche sur le développement, il faut qu'elle s'appuie sur le respect de la loi et le civisme. Donc, la primauté du droit comme notion dynamique doit être invoquée pour sauvegarder et faire progresser non seulement les droits civils et politiques de l'individu mais aussi les droits économiques, sociaux et culturels. Dans cette perspective, nous avons entrepris une réflexion et une action sur la question de la lutte contre l'enrichissement frauduleux des responsables de l'Etat au détriment de l'intérêt public.

Notre démarche a donné naissance à un projet au sein des Nations Unies concernant l'enrichissement frauduleux des responsables de l'Etat.

Conséquemment, les experts de la Sous-commission des droits de l'homme de l'ONU ont adopté, par consensus, une résolution qui vise à endiguer la fuite des capitaux et qui fait appel aux pays industrialisés à empêcher l'entrée sur leurs territoires de fonds frauduleusement acquis et à favoriser la restitution des capitaux volés aux peuples dépouillés. Nous l'avons perçu comme un premier pas vers l'élaboration d'une convention internationale qui, une fois adoptée, créerait un système d'entraide judiciaire permettant aux peuples spoliés de récupérer leurs fonds.

De fait, la route est encore longue et la réaction de la communauté internationale est d'autant plus urgente que les législations nationales destinées à combattre l'enrichissement illicite manquent ou sont inappliquées. L'enjeu de la lutte contre la corruption est non seulement la moralisation de la conduite de chefs d'Etat et de hauts fonctionnaires mais aussi le combat contre les injustices qui compromettent l'application des principes de la primauté du droit.

En d'autres termes, la lutte contre la corruption est intrinsèquement liée au combat pour la démocratie et les droits de l'homme. L'éradication de ce fléau suppose l'engagement des ONGs, des parlementaires, des leaders d'opinion, des médias, etc. S'agissant du rôle des parlements, il ne sera déterminant que si les parlementaires eux-mêmes font preuve de transparence dans leurs activités et démontrent leur capacité à éliminer les tares de l'Exécutif.

Nombre de gouvernements démocratiques nouvellement constitués sont confrontés à l'épineuse question du sort à réserver aux anciens dirigeants soupçonnés d'être les auteurs d'infractions communément désignées sous le vocable « crimes économiques », y compris la grande corruption. Souvent l'engagement ferme des nouveaux dirigeants d'engager des poursuites se dilue de manière progressive au cours de la période de transition. Ainsi, de nombreux acteurs de crimes de corruption échappent à la justice. Or donc, l'impunité ne contribue guère à renforcer la confiance des populations dans le système en place, car des responsables restent au pouvoir malgré les crimes qu'ils ont commis. L'impunité totale – qu'elle résulte d'une amnistie, de mesures de clémence ou simplement de l'inefficacité des tribunaux – constitue un déni de justice. L'impunité s'inscrit

également dans les faits quand une enquête n'est pas conduite pour déterminer les faits, quand on nie ou couvre les faits ou qu'on couvre leurs auteurs, ou quand les instances judiciaires ne punissent pas les responsables, que cette attitude procède d'une intention délibérée ou de mobiles politiques.

Il existe une forme d'impunité plus sophistiquée, mais impunité tout de même, qui consiste à adopter une sanction pénale complètement disproportionnée eu égard à la gravité des faits, notamment le montant exorbitant de la corruption en question.

La corruption et l'impunité sont des phénomènes graves et universels. Elles constituent un obstacle à la jouissance effective des droits économiques et sociaux. Elles sont une entrave à la démocratie, un échec pour l'autorité de la loi. En refusant l'impunité, l'objectif est, d'une part, de décourager la répétition des crimes économiques et, d'autre part, de renforcer la primauté du droit. La responsabilité juridique et morale incombe en priorité à l'Etat, mais aussi aux entités non-étatiques.

Pour conclure, je voudrais vous inviter à méditer sur ce que j'appelle « la Règle des trois vérités » ou si vous préférez « la Règle des trois principes ».

1. La mission de tout gouvernement est d'assurer le développement de la population dont il a la charge.
2. L'exécution d'une telle obligation est une condition de légitimité de ce gouvernement.
3. Le développement ne peut-être atteint là où des mesures efficaces ne sont pas prises pour lutter contre la corruption.

Comme vous l'aurez constaté, il existe une relation triptyque entre la légitimité - le développement et la corruption. 1/ Un gouvernement qui ne développe pas son pays perd sa légitimité. 2/ Il ne peut pas y avoir de développement en même temps que la corruption. 3/ C'est sur le développement que l'on choisit le gouvernement.

Donc, je vous propose le slogan suivant : *La légitimité passe par la lutte contre la corruption.*

---

**LA PROMOTION DES DROITS ÉCONOMIQUES,  
SOCIAUX ET CULTURELS -  
PORTÉE, ENJEUX ET PERSPECTIVES :  
L'EXPÉRIENCE DE LA BANQUE AFRICAINE  
DE DÉVELOPPEMENT**

DOTSE TSIKATA\*

**D**ans quelques mois, la Banque africaine de développement (BAD) fêtera le trente-cinquième anniversaire de sa création. Durant cette période, la BAD et ses institutions affiliées, le Fonds africain de développement (FAD) et le Fonds spécial du Nigeria (FSN), (collectivement dénommés le Groupe de la Banque africaine de développement), ont mis à la disposition des Etats membres régionaux des ressources d'un montant supérieur à 33 milliards de dollars.

Mon intervention porte plus particulièrement sur les opérations du Groupe de la BAD qui contribuent le plus notablement à l'application des droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, parmi lesquels il convient de retenir plus particulièrement ceux qui sont évoqués aux articles 11, 12 et 13, à savoir le droit de tout un chacun à un niveau de vie convenable pour lui-même et sa famille et à une amélioration continue des conditions de vie, le droit de jouir du niveau de santé physique et mentale le plus élevé, et le droit à l'éducation. Je voudrais, d'entrée de jeu, souligner que le rapport entre les activités de la BAD et la promotion de ces droits est plus complexe qu'une promotion directe de ces droits par la Banque. Comme je l'exposerai par la suite, la Banque a pour mission d'assurer le développement et non la promotion de droits en tant que tels. Cependant, si la Banque accomplit bien sa mission de développement, elle doit contribuer, et c'est ce qu'elle fait, à la réalisation de ces droits.

---

\* Dotse Tsikata, Conseiller juridique supérieur, Département des services juridiques, Banque africaine de développement, Abidjan, Côte d'Ivoire.

Pour ouvrir le débat sur la contribution de la BAD, je consacrerai quelques temps à la présentation de la Banque africaine de développement et de son mandat. Le Groupe de la BAD est composé de trois entités juridiques distinctes - l'entité-mère, la Banque africaine de développement (également dénommée la « Banque »), la deuxième entité, le Fonds africain de développement (également dénommé le « Fonds ») et la troisième entité, le Fonds spécial du Nigeria. Pour un emprunteur, la différence entre les trois entités est que la BAD prête à un taux proche des taux pratiqués par les banques commerciales, le FAD a un taux hautement concessionnel, et le FSN, qui est de loin la plus petite des trois entités, offre un taux intermédiaire.

Je m'appesantirai sur l'entité-mère, la Banque africaine de développement, dans la première partie des débats afin de situer l'institution dans le contexte des banques multilatérales de développement (BMD). Par conséquent, à mesure que j'avancerai dans le débat en analysant la contribution de l'institution à l'exercice des droits énoncés dans le pacte international, je mettrai en exergue, pour des raisons qui vont se préciser, le rôle du Fonds africain de développement. Les principaux points que je vais développer dans le présent document sont les suivants :

- i) la BAD est l'une des quatre banques régionales multilatérales de développement créées depuis la conférence monétaire et financière des Nations Unies à Bretton Woods en 1994;
- ii) bien que tous les Etats membres de la Banque ne soient pas parties au Pacte international, les opérations de prêt et d'investissement de la Banque ont contribué notablement à la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels des citoyens des pays membres emprunteurs de la Banque ;
- iii) l'intervention de la Banque dans les principales questions de politique économique touchant à l'Afrique a aussi fortement accru les chances de satisfaire les droits économiques, sociaux et culturels des pays membres emprunteurs de la Banque;
- iv) les tendances actuelles à l'échelle internationale et la réalité africaine d'aujourd'hui constituent à la fois un défi et une opportunité pour une intervention efficace de la BAD, des pouvoirs publics des pays membres et des organisations bénévoles privées telles que la

commission internationale de juristes, en vue d'améliorer leurs actions respectives et concevoir de nouvelles manières d'oeuvrer conjointement à la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels de tous les africains.

## **II - La Banque africaine de développement au sein de la communauté des banques multilatérales de développement**

Comme je l'ai indiqué, la BAD est une banque régionale multilatérale de développement. La banque multilatérale de développement pionnière est la Banque mondiale (plus formellement dénommée la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)), qui est la deuxième des institutions créées à l'issue de la conférence monétaire et financière des Nations Unies tenue à Bretton Woods (New Hampshire) en 1944. A mesure que la reconstruction de l'après-guerre progressait en Europe, la poursuite du développement dans les pays les moins avancés (PMA) d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine devenait de plus en plus l'activité prioritaire de la Banque mondiale.

En dépit de l'intervention de la Banque mondiale dans ce domaine, les dirigeants des PMA ont estimé que les besoins de développement de leurs pays devenaient tellement importants et urgents que les institutions en place ne pouvaient les satisfaire entièrement. C'est ce qui a conduit à la tentative avortée de créer un fonds spécial des Nations Unies pour le développement économique (FSNUDE), et, par la suite, à la création d'une filiale de la Banque mondiale, l'Association pour le développement international (IDA). Les mêmes raisons ont conduit à la création, en 1959, de la première des banques multilatérales régionales de développement, la Banque interaméricaine de développement, de la Banque africaine de développement en 1963, et de la Banque asiatique de développement en 1965. La dernière des banques régionales multilatérales de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, a été créée en 1990, pour s'occuper plus particulièrement du programme de reconstruction et de développement en Europe de l'Est post-communiste et de la Communauté des Etats indépendants.

En résumé, la Banque africaine de développement a vu le jour parce que, au début des années 60, les gouvernements des pays africains, qui

venaient d'accéder à l'indépendance, et avaient à coeur d'accélérer le développement économique de leurs pays, avaient admis l'idée qu'une banque régionale de développement, en tant qu'institution, contribuerait notablement à ce développement. La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) a été l'enceinte dans laquelle les représentants des Etats africains ont examiné et adopté l'idée de créer cette banque. La CEA est devenue le centre de préparation des travaux ayant conduit à la réunion des ministres des finances africains à Khartoum en 1963 au cours de laquelle a été adopté l'Accord portant création de la Banque africaine de développement.

### III - Le mandat de la BAD

Le mandat de la BAD, tel qu'énoncé dans sa charte, frappe par sa similitude avec celui des autres banques multilatérales de développement. L'Article 1<sup>er</sup> de l'Accord portant création de la Banque africaine de développement dispose que le but de la Banque est de :

contribuer au développement économique et au progrès social des Etats membres régionaux individuellement et collectivement.

Pour atteindre ce but, la Banque exerce les fonctions suivantes :

- a) utiliser les ressources à sa disposition pour financer les projets et programmes d'investissement qui tendent au développement économique et social des Etats membres régionaux ;
- b) entreprendre, seule ou en participation, la sélection, l'étude et la préparation de projets, entreprises ou activités tendant à ce développement ;
- c) mobiliser et augmenter en Afrique et hors d'Afrique les ressources destinées au financement de ces projets et programmes d'investissement ;
- d) d'une manière générale, favoriser l'investissement en Afrique de capitaux publics et privés dans des projets ou programmes de nature à contribuer au développement économique et au progrès social de ses membres ;

- e) fournir l'assistance technique qui peut être nécessaire en Afrique pour l'étude, la préparation, le financement et l'exécution des projets et programmes de développement ; et
- f) entreprendre toutes autres activités et fournir tous autres services qui lui permettent d'atteindre son but.

Dans l'exercice de ses fonctions, la Banque est tenue de coopérer avec les institutions nationales, régionales et sous-régionales africaines ainsi qu'avec d'autres organisations et institutions qui s'intéressent au développement de l'Afrique.

L'Accord BAD, tout comme l'Accord portant création du Fonds africain de développement, est tout à fait précis sur la manière dont l'institution doit s'acquitter de ses fonctions pour atteindre les objectifs de développement économique et de progrès social. Les articles 12 à 16 de l'Accord BAD et les articles 14 à 16 de l'Accord FAD énoncent les types et les modes d'intervention à opérer, et prévoient un certain nombre de restrictions à caractère prudentiel. La nature des opérations de la Banque est ensuite précisée aux articles 17, 18 et 19 de l'Accord. Parmi les principaux points, on retiendra que, tandis que la Banque s'acquitte de ses fonctions en accordant des prêts, en prenant des participations et en octroyant des garanties, le Fonds, quant à lui, accorde surtout des prêts et des dons. Les deux institutions sont tenues d'appliquer les principes bancaires rationnels dans leurs opérations.

Les dispositions évoquées définissent le cadre d'intervention de la BAD et du FAD. Ce cadre est comparable à celui de toutes les autres BMD et se distingue de ceux des banques commerciales ou d'investissement, tout comme de ceux des autres organisations internationales.

#### **IV - Mobilisation de ressources**

Les ressources de la BAD proviennent des souscriptions à son capital, de ses emprunts sur les marchés des capitaux et des remboursements des prêts antérieurs, du paiement des intérêts sur les prêts et des bénéfices dégagés par les prises de participation au capital. Le capital autorisé de la Banque est passé d'un montant de 250 millions de dollars au moment de sa

création au chiffre actuel de 23,7 milliards de dollars. Les négociations en cours devraient déboucher sur une augmentation du capital de la Banque.

L'une des prouesses de la Banque a été de pouvoir accéder aux marchés internationaux des capitaux et de s'y maintenir. Compte tenu de sa cote de crédit et de ses résultats en tant qu'emprunteur établi sur ces marchés, la Banque peut mobiliser des ressources à des conditions favorables pour financer ses opérations de prêt et de prise de participation. Les principales agences de notation ont attribué à la Banque la cote AAA. La prudence qui caractérise la pratique financière de la Banque, dont les règles régissant les prêts et les prises de participation de la Banque sont empreintes, peut être considérée comme l'un des facteurs ayant permis de préserver sa réputation d'emprunteur supranational modèle.

Le FAD a été créé en 1992 pour promouvoir la mobilisation des ressources de la Banque africaine de développement, au moment où ses seuls membres étaient les pays membres régionaux. C'est par le FAD que les Etats membres non régionaux ont pu compléter les capitaux disponibles en fournissant les ressources qui pouvaient être mises à la disposition des emprunteurs à des conditions de faveur et assorties d'une échéance plus longue que celles qui s'appliquent aux facilités ordinaires de la BAD.

## **V - Accroissement du rôle du Fonds africain de développement**

Le Fonds africain de développement (FAD), le guichet du Groupe de la Banque qui octroie des prêts concessionnels, est financé par la Banque et par les souscriptions des Etats participants qui, pour l'heure, sont tous des membres non régionaux de la Banque. Depuis 1995, le Fonds est devenu la principale source de financement de 39 des 53 pays membres du Groupe de la Banque. Cette situation résulte de la nouvelle politique de crédit, inspirée de l'avis selon lequel, compte tenu de la conjoncture économique dans les 39 pays, l'octroi de prêts aux taux pratiqués par la Banque allait sans doute contribuer à alourdir le fardeau de leur dette. C'est ainsi qu'on a considéré que les prêts concessionnels seraient la meilleure manière de soutenir les efforts de développement de ces pays. Les conditions de faveur attachées aux prêts du FAD font que les ressources de celui-ci constituent

la solution idéale pour le financement des projets susceptibles d'avoir un taux de rendement social élevé, sans pour autant générer le niveau de rendement financier permettant le remboursement des prêts aux taux d'intérêt pratiqués par les banques commerciales.

## **VI - Priorités et politiques du FAD**

L'un des principaux objectifs de la politique du FAD a été de lutter contre la pauvreté. C'est ainsi par exemple que cette politique prescrit ce qui suit :

la lutte contre la pauvreté restera le principal objectif des activités de développement menées par la Fonds dans les pays emprunteurs. Les considérations liées à cette action seront donc reflétées dans toutes les activités du Fonds, notamment l'investissement dans le capital humain, la gestion de l'environnement, les actions visant à créer des possibilités de production pour les personnes démunies et les mesures contribuant à renforcer le rôle de la femme dans le développement.

### **Répartition sectorielle**

La répartition sectorielle des ressources du FAD entre les pays membres régionaux de 1974 à 1996 était la suivante : agriculture (36 %), transports (19,4 %), secteur social (comprenant la santé, l'éducation et les sous-secteurs connexes) (17,2 %), équipements collectifs (16,2 %), multisecteur (comprenant la lutte contre la pauvreté et les prêts à l'appui de réformes) (10,8 %) et industrie (3,8 %).

Cette répartition traduit les choix faits dans le cadre des politiques antérieures du Fonds. En vertu de la politique en vigueur, il a été décidé que 40 % des ressources du Fonds soient alloués à l'agriculture, et 20 à 25 % au secteur social. Il ressort de la toute dernière revue des opérations du FAD que ces proportions sont en effet bien respectées. Dans le cadre de cette répartition sectorielle, la préférence est donnée aux projets liés à la lutte contre la pauvreté, à la gestion de l'environnement et à la promotion du rôle de la femme dans le développement.

### **Affectation par pays**

Le volume des ressources du FAD susceptibles d'être affectées à chaque pays est fonction de l'évaluation de la performance antérieure et des besoins en ressources de ce pays. Ces besoins sont déterminés par des facteurs tels que la pauvreté relative, la population et la capacité d'absorption. Les principaux critères sont les suivants :

- i) saine gestion économique ;
- ii) croissance dans l'équité et lutte contre la pauvreté ;
- iii) développement durable ;
- iv) bonne performance du portefeuille du Groupe de la Banque ;
- v) bonne gestion des affaires publiques.

Ce dernier critère, la bonne gestion des affaires publiques, retiendra tout particulièrement votre attention, dans la mesure où il constitue le sujet de la contribution du Conseiller juridique général au présent séminaire.

### **VII - Opérations du FAD et droits économiques, sociaux et culturels**

Au risque de rappeler une évidence, je voudrais maintenant présenter en quelques points la manière dont les interventions du FAD contribuent à la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels :

- a) le projet implique un apport de ressources complémentaires à celles qui sont normalement disponibles, et permet un accroissement de l'activité économique dans le domaine du projet et au-delà, donnant lieu à la création d'emplois et à l'accroissement du revenu ;
- b) les projets proprement dits impliquent la mise en place de structures qui n'existaient pas auparavant - par exemple des écoles, des dispensaires, des structures d'irrigation, des routes, des systèmes d'adduction d'eau, le crédit ;
- c) les projets contribuent au renforcement institutionnel, au développement des compétences par la formation, et à la mise à disposition de technologies améliorées ;

- d) des économies en devises et d'autres retombées économiques telles que l'augmentation de la production et de la productivité sont également générées.

### VIII - Evaluation d'impact

L'un des enseignements que j'ai tirés de la préparation du présent document est qu'il est difficile de mesurer, par des moyens quantitatifs et qualitatifs objectifs, l'impact des opérations de la Banque sur la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels dans les pays membres. Il existe deux sources de difficultés. Premièrement, il y a les difficultés inhérentes à l'évaluation des progrès réalisés dans le domaine de la satisfaction de ces droits. J'ai noté que d'autres structures telles que le Comité des Nations Unies pour les droits sociaux, économiques et culturels se sont trouvées confrontées à ces problèmes dans le cadre de leurs actions visant s'assurer du respect du pacte. A cet égard, j'ai trouvé particulièrement intéressant le document rédigé par M<sup>e</sup> Chapman dans le cadre de la conférence de la CIJ tenue en 1995 à Bangalore [voir *Revue de la CIJ* N° 55, p. 29]. Deuxièmement, étant donné que la promotion des droits économiques, sociaux et culturels, en tant que tels, ne sont directement l'objectif des opérations de prêt et de prise de participation de la BAD et du FAD, la Banque n'a pas jugé utile d'évaluer ses activités par rapport à leur impact sur les droits économiques, sociaux et culturels en tant que tels. J'ai évoqué la corrélation qui existait entre l'objectif que la Banque vise à atteindre et les réalisations, ainsi que la manière dont elle évalue ses résultats et le respect des engagements que les Etats parties au pacte ont pris. Cependant, j'estime pour ma part que l'évaluation la plus rigoureuse reste encore nécessaire. Je réserve néanmoins ce projet pour une autre occasion.

Toutefois, il est possible d'indiquer, sur la base des revues auxquelles la Banque a procédé pour déterminer si ses projets ont atteint leurs objectifs, que le Groupe de la Banque a engrangé des résultats importants depuis sa création. Il n'a cessé d'améliorer la qualité de ses projets ainsi que leur exécution. Les réformes institutionnelles, le renforcement de la supervision des projets, l'évaluation rétrospective et la revue annuelle de la performance du portefeuille figurent parmi les moyens mis en oeuvre par la Banque à cette fin. Les résultats ont été positifs.

## **IX - Autres interventions du Groupe de la Banque**

L'un des domaines dans lesquels la Banque est intervenue pour donner corps à une politique internationale a été la question du régime applicable à la dette publique africaine. Dès le début des années 90, la Banque a tiré la sonnette d'alarme concernant le problème de la dette des États africains et a souligné la nécessité de prendre des initiatives spécifiques pour parvenir à un règlement de la question. Cette intervention était fondée sur l'interprétation selon laquelle le fardeau insoutenable de la dette constituait une entrave à un développement économique satisfaisant. Grâce en partie à cette initiative, une série de mesures d'allègement de la dette ont été adoptées par la communauté financière internationale. Au nombre desquelles figurent les modalités dites de Toronto et celles de Naples pour le traitement de la dette du Club de Paris. Plus récemment, la Banque s'est associée à la Banque mondiale et au FMI pour financer l'allègement de la dette contractée auprès des institutions financières multilatérales par des pauvres très endettés éligibles (PPTE) dont le fardeau de la dette est insoutenable. Sur les quarante-et-un (41) PPTE, trente-trois (33) sont africains.

## **X - Enjeux et perspectives**

Je voudrais maintenant évoquer deux séries d'enjeux. D'une part, la Banque africaine de développement est confrontée au défi de la promotion du développement sur un continent qui sort de plus d'une décennie de marasme économique généralisé. La Banque, elle-même sérieusement affectée par cette situation, a été limitée dans sa capacité de réaction face à ces problèmes au moment où son intervention était cruciale. Compte tenu de ces difficultés, la question de la qualité des interventions de la BAD est devenue d'autant plus primordiale qu'il faut faire davantage avec peu de moyens.

L'autre défi que la Banque doit relever est celui de l'adaptation du nouveau contexte de la mondialisation de l'économie, qui impose une plus grande ouverture sur le marché, la limitation du rôle des pouvoirs publics et le développement des interventions du secteur privé, une discipline budgétaire plus rigoureuse, la libéralisation du commerce intérieur et extérieur

ainsi que des régimes de paiement, aux conditions très spécifiques des pays africains, tout en tenant compte des effets néfastes éventuels de certaines réformes économiques, et en faisant preuve d'imagination dans la recherche de solutions à ces problèmes.

D'autre part, ceux dont la tâche consiste plus directement à promouvoir les droits économiques et sociaux continuent d'être confrontés à la difficulté de faire accepter l'idée que ces droits sont tout aussi importants que les droits civils et politiques traditionnellement privilégiés. Cinquante ans après la déclaration des droits de l'homme, la difficulté reste à donner corps à la rhétorique de l'universalité, de l'indivisibilité et de l'interdépendance de tous les êtres humains, et d'instituer des mécanismes de contrôle et d'application des droits économiques, sociaux et culturels.

J'ai été frappé par les progrès accomplis ces dix dernières années, au niveau intellectuel, dans les débats sur les droits juridiques et en particulier sur la situation des droits économiques, sociaux et culturels. J'ai le sentiment que les enseignements ainsi tirés pourraient avoir un impact plus grand s'ils pouvaient évoluer du discours académique vers des propos plus accessibles au grand public. La reconnaissance de droits tels que le droit au travail ou le droit à un niveau de vie décent est compromise non pas tant par les difficultés liées à leur statut juridique, ni par les doutes de ceux qui sont généralement sceptiques au sujet de l'utilité de la quête de ces droits, ni par les doctrines de ceux qui renonceraient à des droits au profit de critères tels que la santé, l'utilité ou l'efficacité, mais surtout par l'absence de ces droits dans le vécu de trop nombreuses personnes.

S'il est vrai que les droits économiques, sociaux et culturels sont de plus en plus reconnus dans les constitutions des Etats membres régionaux de la Banque, la réalité économique et sociale dans beaucoup de pays africains au cours des vingt dernières années a suscité du scepticisme quant au statut et à la valeur de ces droits. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que le rire cynique soit souvent la réaction face à la longue énumération des droits économiques, sociaux et culturels stipulés dans les constitutions. Il reste que la situation qui suscite le cynisme est celle-là même dans laquelle ces droits font le plus défaut. Les chances de triompher de ce scepticisme dépendront de la mesure dans laquelle les différents acteurs dont les activités touchent à ces questions pourront faire fond sur les engagements déjà pris.

## **XI - Conclusion**

En conclusion, je voudrais indiquer que la direction, les services et les instances de la BAD, à tous les niveaux, peuvent jouer le rôle de « dépositaire », pour paraphraser Keynes, non pas des droits économiques, sociaux et culturels en tant que tels, mais de la possibilité d'un développement économique pour l'Afrique qui permette à « tout un chacun » de jouir des droits économiques, sociaux et culturels solennellement inscrits dans la charte internationale.

## LA BANQUE MONDIALE ET LES DROITS DE L'HOMME\*

IBRAHIM F.I. SHIHATA\*\*

**J**e tiens tout d'abord à préciser que, du point de vue du progrès humain, il est à mon avis dénué de sens de dissocier, tant elles sont imbriquées, la question du développement et celle des droits de l'homme. Je m'empresserai d'ajouter, de façon tout aussi nette, que le lien étroit qui unit ces deux concepts ne saurait, selon moi, impliquer qu'une institution financière telle que la Banque mondiale (la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l'Association internationale de développement (abréviation : IDA)) doive passer outre aux dispositions explicites de ses Statuts concernant la spécialisation de son mandat et l'obligation de soustraire ses décisions aux influences et considérations d'ordre politique.

La Banque a pour rôle de promouvoir le développement économique de ses états membres, et la mesure dans laquelle elle y parvient contribue à créer un contexte permettant aux citoyens de jouir de l'intégralité de leurs droits fondamentaux. Mais elle ne constitue pas pour autant un gouvernement mondial, investi d'une autorité supranationale à l'égard des pays emprunteurs. Elle n'a pas non plus toute discrétion pour encourager, par des incitations ou des sanctions, la démocratie et les réformes politiques dans ces pays. En partant de ces deux postulats, je m'emploierai ici à répondre à trois grandes questions.

---

\* Le présent article s'inspire du chapitre 19 de I. Shihata, *The World Bank in a Changing World*, Vol. II (1995) et a été publié en anglais dans "The Universal Protection of Human Rights: Translating International Commitments into National Action" - *Proceedings of the 40th International Seminar for Diplomats*, organisé à Salzbourg (Autriche) du 28 juillet au 1<sup>er</sup> août 1997, numéro spécial de l'*Osterreichische Aussenpolitische Dokumentation*. Les opinions qui y sont exprimées sont celles de l'auteur et n'engagent pas les organisations pour lesquelles il travaille.

\*\* Premier Vice-Président et Conseiller juridique de la Banque mondiale; Secrétaire général du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements.

- 1) la Banque mondiale contribue-t-elle à la promotion et à la protection des droits de l'homme?
- 2) dans l'affirmative, la Banque peut-elle user de ses interventions et de son influence considérable auprès de ses emprunteurs pour inscrire la protection des droits politiques à son programme d'action?
- 3) si ses Statuts actuels le lui interdisent, ne faudrait-il pas les modifier afin de lui donner un mandat politique clairement défini - comme dans le cas de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)- pour lui permettre d'être un outil de réforme politique ?

I - La réponse à la *première question* est manifestement OUI. Par ses opérations de prêt et son dialogue de fond avec les membres emprunteurs, ainsi que par ses activités de recherche, ses publications et sa coopération avec les gouvernements et divers organismes, la Banque mondiale contribue réellement à la promotion et à la protection d'une gamme étendue de droits fondamentaux de nature économique, sociale et culturelle. Pratiquement toutes ses activités en témoignent, comme j'ai eu l'occasion de l'expliquer dans plusieurs articles et dans le discours que j'ai prononcé à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme organisée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) en mai 1993. En d'autres termes, la Banque s'est toujours efforcée d'aider ses états membres les moins avancés à exercer leur « droit au développement », ce droit que l'ONU a déclaré fondamental en 1986 et qui a été réaffirmé avec force dans la Déclaration de Vienne adoptée lors de la Conférence de 1993. Les exemples suivants montrent ce que fait la Banque pour traduire les idéaux inscrits dans les déclarations et les pactes des Nations Unies en mesures concrètes et quantifiables dans nos pays membres :

- L'objectif primordial de la Banque est de permettre à la population des pays emprunteurs de vivre à l'*abri de la pauvreté*. Il s'agit là d'un droit fondamental qui est indispensable pour pouvoir jouir pleinement des autres droits de l'homme et pourtant plus d'un milliard d'individus en sont encore privés. La Banque aide à faire reculer la pauvreté, surtout en facilitant la mise en place d'un cadre macroéconomique propice à la croissance et à l'expansion de la production et du commerce - sans oublier, bien entendu, le rôle majeur qu'elle joue dans le financement

de projets et de programmes visant à valoriser les ressources humaines, développer les infrastructures et stimuler la production dans de nombreux domaines.

- Le souci croissant de la Banque à l'égard de la *valorisation des ressources humaines* et les prêts qu'elle accorde à cette fin permettent aux populations de ses pays emprunteurs d'accéder plus facilement à l'*éducation* et aux services de *santé*, droits fondamentaux qui conditionnent la pleine jouissance des autres droits de l'homme.
- La Banque apporte aussi des conseils, une assistance technique et des moyens financiers pour permettre aux pays emprunteurs de gérer plus efficacement leurs ressources humaines et économiques, c'est-à-dire de *renforcer leurs systèmes de gouvernance* dans la mesure où ceux-ci entrent dans le cadre du mandat de la Banque. Le concours croissant qu'elle prête depuis quelques années, à la demande des pays emprunteurs, pour les aider à réformer leur cadre juridique, leur appareil judiciaire et leur fonction publique, contribue à promouvoir les objectifs d'ouverture, de transparence et de responsabilité, autres facteurs indispensables à l'exercice des droits de l'homme, notamment dans le domaine politique.
- A l'heure actuelle, la Banque encourage systématiquement et exige de plus en plus la *participation des intéressés et des Organisations non-gouvernementales ONG locales* à la conception et à l'exécution des projets qu'elle finance. Ainsi, les ONG sont maintenant directement associées à la moitié de l'ensemble des projets appuyés par la Banque. Cette démarche interactive a valeur d'exemple, et sa portée va bien au-delà du cadre des projets en question.
- *La protection de l'environnement* est maintenant bien ancrée dans les politiques et les pratiques de la Banque dont les projets aident à fournir au plus grand nombre des prestations de base en matière de salubrité de l'air et de l'eau, de soins de santé, de nutrition et d'hygiène. Grâce aux fonds fiduciaires qu'elle appuie et administre, la Banque s'attaque également à des questions telles que l'appauvrissement de la couche d'ozone et le phénomène de l'effet de serre. Aucune organisation internationale n'est aujourd'hui plus présente que la Banque mondiale sur le terrain de l'environnement. Il n'est donc pas surprenant que la communauté internationale a décidé, de façon consensuelle, de reconduire la

Banque dans son rôle d'administrateur du Fonds pour l'environnement mondial, restructuré en 1994.

- La Banque met depuis longtemps l'accent sur le *rôle central des femmes dans le développement* et finance une multitude de projets pour leur donner un plein accès à l'éducation, aux services de santé et au crédit. C'est elle qui, forte de l'expérience qu'elle a accumulée, a déclaré que « la scolarisation des filles est le meilleur investissement que puisse faire un pays en développement ».
- Les politiques de la Banque relatives à la *réinstallation et à la réinsertion* des populations involontairement déplacées par des projets qu'elle finance, s'efforcent de veiller à ce que le développement ne soit pas réalisé au détriment de ces personnes. Elle pose comme condition que les personnes déplacées doivent retrouver, voire améliorer, leur niveau de vie. Elle requiert que tous, notamment les paysans sans terre, soient intégralement dédommés et réintégrés dans la société, et qu'ils puissent tirer parti des avantages résultant du projet. Le fait que certains gouvernements ne se soient pas acquittés des obligations découlant des conditions ambitieuses de la Banque n'a pas empêché celle-ci d'effectuer des études indépendantes et de prendre des mesures correctives.
- La Banque a été le premier organisme de développement à adopter une politique en faveur des populations autochtones et groupes ethniques et à assortir ses accords de prêt de clauses préconisant une reconnaissance, une démarcation et une protection des terres indigènes, ainsi que des prestations « adaptées au contexte socio-culturel ».
- Au cours des dernières années, par ses prêts à l'ajustement et le dialogue avec les pays emprunteurs, la Banque a vigoureusement plaidé en faveur de la *libéralisation de l'investissement et du commerce et du passage à une économie ouverte sur l'extérieur*. Une telle transformation passe par une *circulation plus libre des services, des biens et de l'information* d'un pays à l'autre - évolution qui doit *immanquablement contribuer au fil des ans à l'émergence de sociétés plus libres*.
- La Banque prend également de nouvelles initiatives afin de réduire les effets néfastes du *travail des enfants* en clarifiant et en lançant de nouveaux projets ou des composantes de projet pour s'attaquer au problème de l'exploitation des enfants, en mettant davantage l'accent sur cet

aspect dans d'autres activités opérationnelles, en en tenant compte dans les évaluations sociales réalisées à l'occasion de nouveaux projets, en réexaminant sous cet angle les actions en cours, en sensibilisant les responsables sur la question du travail des enfants et en collaborant étroitement avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (abréviation: UNICEF) et l'Organisation internationale du travail (OIT). Elle exigera également que des clauses soient ajoutées aux accords de prêt dans le cas de pays où la violation des normes juridiques applicables au travail des enfants pourrait affecter ses projets.

- Enfin, la Banque, forte de son expérience dans le domaine des prêts à l'ajustement, s'est attachée à aider à *réduire le coût social des réformes* en finançant la mise en place de fonds sociaux et de filets de sécurité.

Ce bilan permet à la Banque mondiale de revendiquer une grande part du succès dans les progrès réalisés au cours des 50 dernières années. Durant cette période, on le sait aujourd'hui, les conditions de vie se sont améliorées plus rapidement que pendant toute l'histoire de l'humanité. Aussi le président de la Banque, James D. Wolfensohn, a-t-il pu tenir les propos suivants dans une allocution prononcée devant le Conseil des Gouverneurs à Hong Kong (Chine) le 23 septembre 1997 :

La production a augmenté de 5,6 % – taux jamais atteint pendant les 20 dernières années. L'investissement étranger direct a dépassé 100 milliards de dollars, un niveau record. Les apports de capitaux privés atteignent maintenant 245 milliards de dollars, soit cinq fois plus que l'aide publique au développement. ... Les indicateurs sociaux s'améliorent également. L'espérance de vie a augmenté davantage durant les 40 dernières années que pendant les 4 000 années précédentes. ... Les nouvelles sont également très bonnes au niveau régional : *l'Europe de l'Est et l'Asie centrale* continuent d'avancer dans leurs programmes de réforme, et les perspectives d'adhésion à l'Union européenne de plusieurs pays de la région paraissent maintenant prometteuses. On note des signes de progrès réel en *Afrique subsaharienne*, où les pays se dotent de nouveaux dirigeants et suivent de meilleures politiques économiques. Le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) a atteint 4,5 % en 1996, contre 2 % il y a

deux ans. Au *Moyen-Orient et en Afrique du Nord*, malgré des problèmes politiques, les pays continuent de stimuler l'investissement et le commerce régional, d'améliorer la compétitivité et d'élargir les opportunités économiques. En *Amérique latine*, les pays sont sortis de la crise du peso sans avoir cédé de terrain dans la lutte contre l'hyperinflation. En *Asie de l'Est*, malgré les turbulences qu'ont connues récemment les marchés financiers, nous comptons encore sur une forte croissance à long terme et sur des progrès sensibles dans la lutte contre la pauvreté. Et en *Asie du Sud*, où vivent 35 % des pauvres du monde en développement, les taux de croissance des dernières années ont approchés les 6 %.

Au-delà de ses opérations de prêt et de ses autres activités, la Banque joue un rôle clé dans la coordination de l'aide internationale et influe beaucoup sur l'orientation et la qualité de l'assistance fournie. Pour atteindre ses objectifs et pour corriger des erreurs si le besoin s'en faisait ressentir, la Banque a récemment assoupli sa politique de divulgation de l'information et a créé un Panel d'inspection indépendant chargé d'enquêter sur les réclamations déposées au motif que les politiques et procédures opérationnelles n'ont pas été respectées - bien que l'institution n'ignore pas que certaines de ces politiques sont conçues pour indiquer à ses emprunteurs ce qui est souhaitable, et non pas nécessairement réalisable. Cette démarche sans précédent dans les organisations mondiales a été également adoptée par deux institutions analogues, ce qui a ouvert un nouveau chapitre dans le droit de ces organisations ainsi que dans l'évolution du statut des groupes privés en droit international et des recours qu'ils peuvent directement exercer à ce niveau.

II - La *deuxième question* qui se pose est de savoir si la Banque peut inscrire à son programme d'action la protection des droits politiques (par opposition aux droits fondamentaux de nature économique, sociale et culturelle). Bien que ce problème soit souvent envisagé sous l'angle socio-économique ou moral, il est essentiellement juridique. C'est en effet une question régie par les dispositions des Statuts de la Banque, que j'évoquerai plus loin. Il s'agit donc de savoir si une interprétation correcte de ces dispositions permet de faire jouer à la Banque un rôle dans la promotion et

la protection des droits politiques, par exemple en réduisant ou en annulant ses programmes de prêt à un pays qui aurait violé des droits de l'homme internationalement reconnus, ou bien en prévoyant d'autres dispositions pour tenir compte de cet aspect dans les décisions à prendre.

Je rappellerai ici que les objectifs de la BIRD sont énoncés en termes précis dans ses Statuts, qui indiquent aussi les moyens de les atteindre, à savoir: 1) aider à la reconstruction et au développement des territoires des états membres en facilitant l'investissement de capitaux consacrés à des fins productives; 2) promouvoir les investissements privés à l'étranger au moyen de garanties ou de participations aux prêts, et compléter ces investissements par des prêts directs; 3) promouvoir l'expansion des échanges internationaux et l'équilibre des balances des paiements en encourageant les investissements internationaux. De plus, la BIRD est tenue par ses Statuts de combiner les prêts qu'elle accorde ou garantit avec les prêts internationaux provenant d'autres sources, de tenir dûment compte des répercussions économiques des investissements internationaux dans ses pays membres afin de faciliter, en période d'après-guerre, une transition sans heurts de l'économie de guerre à l'économie de paix. Quant aux Statuts de l'IDA, ils disposent d'une manière plus générale que l'Association a pour objet « d'encourager le développement économique, d'accroître la productivité et, partant, d'élever les niveaux d'existence dans les régions les moins avancées du monde, qui sont couvertes par une affiliation à l'Association, en leur fournissant notamment des moyens financiers afin de faire face à leurs besoins importants en matière de développement...».

Par ailleurs, les Statuts de la BIRD comme ceux de l'IDA indiquent expressément que ces institutions et leurs dirigeants « n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un état membre quelconque, ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'état membre (ou des états membres) en question ». Ils précisent en outre que « leurs décisions seront fondées exclusivement sur des considérations économiques, et ces considérations seront impartialement pesées afin d'atteindre les objectifs [des institutions]...». Pour être encore plus explicites, les Statuts disposent que la BIRD et l'IDA « prendront des dispositions en vue d'obtenir que le produit d'un prêt soit consacré exclusivement aux objectifs pour lesquels il a été accordé, compte dûment tenu des considérations d'économie et de rendement et sans laisser intervenir des influences

ou considérations politiques ou extra-économiques». Cette dernière obligation s'applique aussi bien à la Banque qu'à ses emprunteurs pour ce qui est de l'emploi du produit des prêts de la Banque.

Les auteurs des Statuts ont prêté une attention toute particulière à ces dispositions, jugées nécessaires pour préserver le caractère financier et technique de l'institution et la protéger dans la mesure du possible des aléas de la politique, ainsi qu'il ressortait déjà à l'époque des publications officielles du Trésor américain, des auditions du Congrès des Etats-Unis et des allocutions des deux auteurs des Statuts, l'Américain Harry D. White et le Britannique Lord Keynes.

Malgré l'existence de ces dispositions explicites sur le mandat des institutions comme sur la non-prise en compte des aspects politiques, certains universitaires, hommes politiques et membres actifs d'ONG font valoir que la Banque devrait reconnaître l'importance des droits politiques et de la démocratie pour le développement économique et user de ses pouvoirs pour appuyer ces objectifs. Trois grands arguments sont avancés à l'appui de cette thèse: en premier lieu, les droits de l'homme sont indivisibles et interdépendants. En deuxième lieu, les Statuts ne doivent pas être lus littéralement mais interprétés en fonction de l'évolution dans le temps des valeurs et principes fondamentaux qui les sous-tendent. Autrement dit, les questions relatives à l'interprétation des Statuts devraient être assimilées à des problèmes de conflits d'intérêts ou de valeurs, tranchés en faveur d'intérêts et valeurs jugés supérieurs, même si cette démarche va à l'encontre du libellé des Statuts. En troisième lieu, le droit international en matière de droits de l'homme devrait prévaloir sur les Statuts de la Banque, qu'il conviendrait d'interpréter en conséquence.

En ce qui concerne le premier argument, j'estime aussi pour ma part que les droits de l'homme sont effectivement interdépendants et synergiques. Cela ne veut toutefois pas dire que chaque organisation internationale doive s'occuper de l'ensemble de ces droits. Chacune d'elles est une personne morale à la capacité juridique délimitée par un mandat défini par ses Statuts et le fait que cette définition exclut la prise en compte de certains aspects des droits de l'homme ne discréditera pas pour autant l'institution considérée. En revanche, son image sera ternie si elle ne tient pas compte de ses Statuts et outrepassa ses compétences. Il s'agit simplement pour chaque organisation de s'en tenir à ses compétences propres.

S'agissant du deuxième argument, je reconnais également que les Statuts de la Banque ne doivent pas toujours être lus littéralement, ce qui peut laisser supposer qu'ils doivent être interprétés en fonction d'une certaine finalité. Mais on ne saurait raisonnablement avancer qu'ils doivent être interprétés d'une façon qui détourne totalement le sens du texte quant à son objet. Cela ne peut non plus revenir à dire que la Banque doit aller à l'encontre des dispositions claires de ses Statuts pour faire intervenir des considérations d'ordre politique au nom de valeurs jugées supérieures par tel ou tel exécutif. Cela ouvrirait la voie à toutes les interprétations possibles et viderait le texte de tout son sens sur le plan pratique.

Le troisième argument n'est pas recevable du fait que les Statuts ne vont nullement à l'encontre du droit international en matière de droits de l'homme.

Certains auteurs, pour la plupart des non-juristes, ont tenté de critiquer la distinction explicitement faite dans les Statuts entre les considérations économiques et les aspects politiques, en soulignant leur chevauchement inévitable. Certes, ces questions se recourent, mais on ne saurait en déduire que cette distinction faite dans les statuts doit ou peut être légitimement ignorée. En revanche, comme je l'ai dit ailleurs, ce chevauchement permet de tenir compte de considérations économiques qui, pourtant, trouveraient leur origine dans des aspects politiques ou seraient, sous une autre forme, liées à de tels facteurs.<sup>1</sup>

Faisant état de la controverse au sujet des liens entre démocratie et croissance économique, des auteurs tels que Amartya Sen, professeur à Harvard, ont affirmé que les droits politiques permettaient à la population de « conceptualiser » ses besoins économiques.<sup>2</sup> Bien que cela soit exact, il est difficile d'en déduire que les prêts de la Banque doivent être subordonnés à l'existence de tels droits. Si tel était le cas, d'autres pourraient estimer que l'enseignement universel du droit serait un critère plus judicieux.

---

1 Pour plus de détails, voir I. Shihata, *The World Bank in a Changing World*, Vol. I, pp. 99 à 108 (1991).

2 Voir A. Sen, «An Argument for the Priority of Political Rights - Freedom and Needs», *The New Republic* 32 - 38, January 11 - 17, 1994.

D'autres encore, tel Jon Elster, professeur à l'Université de Chicago<sup>3</sup>, considèrent qu'une économie efficace exige des garde-fous constitutionnels (des engagements préalables) pour protéger les biens et les contrats, et que ces engagements ne sont crédibles que si les citoyens jouissent de droits politiques réels. Toutefois, comme Elster l'admet lui-même, d'autres mécanismes permettraient aussi à l'état de donner des gages de confiance sur le plan économique. C'est le cas, par exemple, des conseils consultatifs réunissant les pouvoirs publics et les milieux d'affaires qui ont été créés dans des pays d'Asie de l'Est, comme d'ailleurs des obligations extérieures telles que celles issues des accords conclus avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI).

Dans mes avis juridiques à la Banque, j'ai indiqué que l'institution n'était pas en principe autorisée à intervenir dans les rapports politiques entre un pays membre et ses citoyens. Toutefois, une violation importante et généralisée des droits politiques individuels pourrait devenir un facteur incontournable dans les décisions de la Banque. Tel serait le cas si la violation avait des conséquences économiques directes et importantes ou si elle conduisait à un manquement aux obligations internationales opposables à la Banque, comme celles qui découlent des décisions contraignantes du Conseil de sécurité de l'ONU. Cette position respecte la clause des Statuts qui oblige la Banque et ses dirigeants à fonder leurs décisions « exclusivement sur des considérations économiques ». Elle tient toutefois compte du fait que les événements politiques peuvent avoir des effets économiques, qui doivent être pris en considération lorsqu'ils sont clairement établis. Elle reconnaît également la primauté de la Charte des Nations Unies sur les autres accords internationaux. Mais elle ne donne pas vocation à la Banque, en tant qu'institution financière internationale, pour mener des réformes dans ses pays membres sur le plan politique ou sur celui des valeurs morales.

D'aucuns, bien sûr, n'hésitent pas à feindre d'ignorer les dispositions des Statuts ou essaient, sous couvert d'interprétation, de les modifier, faisant abstraction de la procédure rigoureuse à suivre dans ce cas. Cette position ne peut manifestement être celle d'une personne officiellement

---

3 Voir J. Elster, *The Impact of Constitutions on Economic Development* (document présenté à la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'Economie du développement, avril 1994.).

chargée, entre autres fonctions, de certifier au Conseil d'Administration, aux auditeurs et au garants des émissions que la Banque se conforme pleinement à ses Statuts. Il y a une limite au-delà de laquelle on ne peut plus prôner l'élasticité institutionnelle avec crédibilité.

III - Si ce point de vue est fondé — comme je le crois et comme l'a confirmé le Conseil d'Administration de la Banque, instance habilitée à interpréter les Statuts —, il convient de répondre à la *troisième question*. Les Statuts doivent-ils être modifiés, dans le respect de la procédure à suivre, pour donner à la Banque un rôle politique clairement défini, pour tenir compte des changements survenus dans l'ordre mondial comme de l'importance des droits de l'homme et des progrès de la démocratie, aussi bien en soi qu'aux fins du développement ?

Il s'agit là bien entendu d'une question de fond sur laquelle les opinions peuvent diverger. Ce qui importe ici doit être l'opinion des états membres de la Banque. Je me contenterai ici de mentionner quelques points importants.

*Premièrement*, toute modification des Statuts de la Banque doit être approuvée par le Conseil des Gouverneurs, puis adoptée par les trois cinquièmes des états membres (60 %) disposant d'au moins 85 % des voix attribuées (80 % dans le cas de l'IDA). Une modification de cette nature risque de ne pas réunir une telle majorité.

*Deuxièmement*, il est important de savoir comment entreprendre une réforme politique dans un pays emprunteur avec les plus grandes chances de succès. En particulier, si la Banque doit jouer un rôle dans ce domaine, doit-elle le faire en intervenant ouvertement dans les affaires politiques intérieures du pays ou en aidant à relever le niveau de vie, à généraliser l'accès à l'école, à libéraliser l'économie et à jeter les bases d'une bonne gestion publique (sur le plan réglementaire et institutionnel), comme elle le fait actuellement ? Les interventions étrangères dans la politique d'un pays suscitant généralement la méfiance, la première option ne risque-t-elle pas d'aller à l'encontre du but recherché ?

*Troisièmement*, si la population d'un pays membre est aux prises avec un pouvoir despotique, la Banque doit-elle accroître ses souffrances en la

privant de toute aide, ou doit-elle plutôt cibler son assistance pour contribuer à un relèvement du niveau de vie et du degré d'instruction, tout en travaillant avec les autorités afin de libéraliser l'économie et d'améliorer les aspects qui, selon l'institution, constituent les fondements d'une bonne méthode de gouvernement (régime de droit, responsabilité et transparence), et qui peuvent être mis en place notamment grâce à une action en faveur d'une réforme du cadre juridique, de l'appareil judiciaire et de la fonction publique ? De telles transformations peuvent améliorer la situation des droits de l'homme dans le pays et devraient concourir à l'effort de réforme politique entrepris par d'autres organisations ayant compétence en la matière.

On rappellera également que, si la situation politique est telle qu'elle fait l'objet d'une réprobation au plan international ou si les droits politiques y sont totalement bafoués, cette situation aura inévitablement des répercussions *économiques* et devra certainement être prise en compte par la Banque en tant que facteur économique pertinent. Dans ces conditions, même si cela est possible et souhaitable, est-il véritablement nécessaire de modifier les Statuts de la Banque simplement pour justifier le refus d'un prêt à un pays se comportant de façon tellement intolérable avec ses citoyens qu'il est rejeté par la communauté internationale ? En d'autres termes, ne serait-il pas plus raisonnable que la Banque continue à se laisser guider par les considérations économiques et les principes de rendement qui lui ont si bien réussi, tout en reconnaissant que le système comporte aujourd'hui des garde-fous contre les cas extrêmes ?

Pour ma part, j'estime qu'amener la Banque – qui, je le répète, est une institution internationale à caractère financier – à intervenir directement dans des domaines politiquement sensibles, avec tous les aléas et l'arbitraire qui leur sont propres, peut seulement avoir pour effet de politiser son travail et de compromettre sa crédibilité tant sur les marchés financiers où elle emprunte que dans les pays membres auxquels elle prête.

En dernière analyse, la communauté internationale pourrait voir ses ambitions mieux servies si les réformes politiques étaient exécutées par des instances politiques et si la question des droits politiques était suivie par les organismes des Nations Unies, les organisations régionales, les tribunaux, les commissions et les ONG qui ont compétence en la matière. Non seulement ces institutions sont mieux placées pour évaluer différentes

considérations politiques, mais encore la composition de leurs instances délibératives et le nombre de voix attribuées aux états membres ne sont pas fonction du montant des contributions versées, comme c'est le cas à la Banque.

La création récente de la charge de Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme montre bien qu'on a compris que les rôles devaient être clairement assignés dans ce domaine. Les organismes d'aide bilatérale, en tant qu'instruments de la politique étrangère de leurs pays respectifs, peuvent également oeuvrer utilement pour la promotion des droits de l'homme dans les pays bénéficiaires. De son côté, la Banque mondiale peut faire davantage pour aider ses pays emprunteurs à faire valoir leur droit au développement, à un recul de la pauvreté, à une gestion plus efficace des ressources et à l'éducation pour tous. Ainsi, elle continuerait à soutenir les droits économiques et sociaux, tout en aidant indirectement à jeter les bases de la promotion des libertés politiques fondamentales. En dernière analyse, le développement socio-économique est peut-être la meilleure garantie de progrès sur le plan politique. En revanche, une plus grande politisation de la Banque, même dans un but moral, pourrait la rendre moins à même de s'acquitter des missions qui sont sa raison d'être et qui lui reviennent plus qu'à d'autres.



**RÔLE DES JURISTES**  
**DANS LA DÉTERMINATION**  
**DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT**  
**EN MATIÈRE DE RÉALISATION DES DROITS**  
**ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

TOKUNBO IGE<sup>1</sup>

**M**algré l'opinion prédominante, en particulier parmi les juristes, que pour exister, des droits doivent être justiciables et non traduire de simples aspirations, le discours international est en train de changer progressivement en faveur d'un traitement égal pour tous les droits humains. Cela signifie, en effet, que les droits humains ne se limitent pas au droits civils et politiques mais incluent aussi les droits économiques, sociaux et culturels tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par les Nations Unies en 1948. Ce principe a été réaffirmé avec plus de clarté à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en 1993 et dont la Déclaration insiste sur la nécessité d'accorder le même traitement et la même importance à tous les droits humains. Selon le préambule du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,<sup>2</sup> l'idéal de l'être humain ne peut être réalisé que « si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées ». Ces droits ne devraient donc pas être considérés comme de simples aspirations, mais comme des droits aussi fondamentaux et essentiels que le sont tous les droits humains.

- 
- 1 Tokunbo Ige, Conseillère juridique pour l'Afrique, Commission internationale de juristes.
  - 2 Adopté en décembre 1966 par les Nations Unies, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été ratifié par 135 Etats dont le Maroc.

Tout comme pour les droits civils et politiques, les Etats ont l'obligation d'assurer aux personnes résidant sur leur territoire le plein exercice de ces droits. Ces obligations sont imposées par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et précisés dans les Principes de Limbourg et dans les commentaires généraux du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels (ci-après « le Comité ») faits dans le cadre de ses Observations générales n° 1.<sup>3</sup> Les Principes de Limbourg constatent que, entre autres, si le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels peut être assuré progressivement, quelques-uns de ces droits peuvent être applicables immédiatement, tandis que l'exercice d'autres droits s'inscrira dans la durée. Malheureusement, comme c'est le cas pour de nombreuses autres initiatives internationales, les Principes de Limbourg sont largement méconnus parmi les juristes, de sorte que le niveau de compréhension des concepts ayant trait aux violations des droits économiques, sociaux et culturels (sans parler de leurs causes, étendue et réparation) reste limité.

Bien des méprises existent qui ont prospéré à cause des mythes évoqués plus haut. Des interprétations égarées sont actuellement données de concepts tels que « assurer progressivement » énoncés dans les dispositions et associés à la jouissance de ces droits, la définition des personnes devant bénéficier de ces droits, ou la nature des obligations prévues dans le Pacte. Dans un effort visant à lever quelques-uns des obstacles à l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, une réunion d'experts fut convoquée au début de 1997<sup>4</sup> pour développer les Principes de Limbourg et donner une valeur juridique à quelques points ayant trait aux violations des droits économiques, sociaux

- 
- 3 Les Principes de Limbourg furent adoptés en 1986 à la suite d'une réunion d'experts organisée par la CIJ pour examiner les obligations juridiques découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et dire comment on pourrait leur donner plein effet. Les Observations générales adoptés par le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels peuvent être obtenus au Centre pour les droits de l'homme (document HRI(GEN/1/Rev. 1) du 29 juillet 1994).
  - 4 La réunion de Maastricht fut organisée par l'Université de Limbourg, le Urban Morgan Institute of Human Rights et la CIJ, pour commémorer le 10<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption des Principes de Limbourg en janvier 1997.

et culturels. Un ensemble de principes directeurs fut adopté à l'issue de la réunion. Ces principes directeurs ont pour objet :

- a) de définir la portée des violations des droits économiques, sociaux et culturels, c'est-à-dire ce qui constitue une violation de ces droits et la manière de la déterminer ;
- b) de fournir aux personnes concernées des indicateurs qui leur permettent de comprendre la nature des violations pour les identifier plus facilement lorsqu'elles surviennent. Ces indicateurs seraient particulièrement utiles pour des observateurs de violations de ces droits.

### **Obligations des Etats prévues dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et dans la Charte africaine**

Les principales obligations prévues dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels concernent l'application de ses dispositions au niveau national. Cette notion est interprétée comme signifiant que les Etats doivent prendre des mesures, sans qu'aucune condition ou limitation ne les autorisent à déroger à ces obligations. Le contenu juridique de cette obligation a été décrit comme une obligation de comportement et de résultat. Le concept de la réalisation progressive figurant à l'Article 2 du Pacte, tout en reconnaissant les contraintes pouvant découler de la limitation des ressources disponibles, impose aussi d'autres obligations d'application immédiate, telles que l'engagement de garantir l'exercice de ces droits sans discrimination, ou l'engagement d'agir (Article 2(1)).

L'engagement d'agir n'est, en soi, ni restreint ni limité par d'autres considérations. Cela signifie que tous les Etats, riches ou pauvres, doivent démontrer leur volonté par une action positive. Ainsi, même si le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels peut être assuré progressivement, les mesures permettant d'atteindre cet objectif doivent être entreprises dans un délai raisonnablement court après l'entrée en vigueur du Pacte dans l'Etat concerné. Ces mesures devraient être délibérées, concrètes, et cibler le plus clairement possible le respect des obligations imposées par le Pacte.

L'obligation imposée aux Etats de présenter des rapports au Comité est essentiellement un moyen de promouvoir l'application du Pacte,<sup>5</sup> ce que confirme par ailleurs la nature des rapports des Etats prévus à l'Article 17 (2). Par conséquent, le processus de présentation de rapports devrait être considéré comme partie intégrante d'un processus continu, et comme une occasion pour les gouvernements de réaffirmer leur attachement au respect des droits de leurs citoyens, aux niveaux international et national. Le Comité a pleinement conscience que les différences dans les systèmes économiques et politiques des Etats parties sont un obstacle à la création d'une norme internationale uniformément applicable par tous. C'est pour cela qu'il a développé, au fil des années, une méthode d'évaluation des rapports périodiques présentés par les Etats parties qui insiste fortement sur le dialogue.

Certains principes directeurs adoptés concernent la présentation et le contenu des rapports des Etats prévus aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces principes directeurs sont subdivisés en deux parties. La première partie porte sur les dispositions générales du Pacte (cadre juridique général dans lequel les droits humains sont protégés; demandes de renseignements concernant l'application du Pacte et les rapports présentés par les pays au Comité). La deuxième partie concerne le statut juridique et l'application de droits spécifiques énoncés dans le Pacte (articles 6 à 15) ; elle porte également sur la demande de renseignements concernant le rôle de la coopération internationale dans l'application du Pacte.

En ce qui concerne l'examen des rapports présentés par les Etats, le Comité attache une grande importance aux dispositions des articles 16(1) et 17(2 et 3) qui prévoient la fourniture de renseignements tels que :

- des références précises à des rapports adressés à d'autres institutions spécialisées des Nations Unies, comme l'OIT, ou d'autres organes créés par traité s'occupant de droits humains, comme le Comité des droits de l'homme ;
- les facteurs et les difficultés pertinentes qui empêchent l'application juridique, et à titre provisoire, de la Convention;

---

5 Article 16 (1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

- la fourniture de statistiques appropriées indiquant les progrès accomplis dans le domaine du respect de ces droits.

Le Comité a utilisé deux approches concernant l'examen des rapports présentés par les Etats ; l'une consiste à faire des observations générales axées sur un droit particulier. Ces observations sont utilisées comme moyen de clarification de questions relatives aux prescriptions associées à des dispositions spécifiques du Pacte.

L'autre approche consiste à insister sur l'adhésion des Etats à un minimum d'obligations. Les Etats sont tenus d'indiquer les efforts qu'ils ont entrepris, en priorité, pour mettre en œuvre les ressources disponibles en vue de satisfaire des obligations minimales prévues dans le Pacte. En outre, il est attendu des Etats qu'ils protègent les membres les plus vulnérables de la société en périodes de grave pénurie des ressources disponibles, comme dans le cadre de programmes d'ajustement structurel, en adoptant des programmes ciblés à coût relativement bas.

Dix ans après l'entrée en vigueur de la Charte africaine, la Commission n'a pas encore commencé à accorder une attention adéquate à la promotion et à la protection des droits économiques, sociaux et culturels. La nature des obligations imposées aux Etats par la Charte, bien que ces obligations soient généralement similaires à celles énoncées dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, n'est pas encore clairement définie. Les ambiguïtés des dispositions de la Charte ainsi que les autres lacunes de son mécanisme d'application dans l'ensemble ne contribuent pas, tant s'en faut, à rendre la situation plus facile à aborder. Toutefois, la disposition de l'Article 66 de la Charte crée un cadre utile pour examiner le problème. La Commission africaine peut tirer inspiration et exemple de ce qui a été accompli aux Nations Unies ou dans d'autres systèmes régionaux relatifs aux droits humains. Cela signifie, en effet, que le concept de contenu obligatoire minimum, qui fonctionne au niveau des Nations Unies, peut être appliqué.<sup>6</sup> La Commission peut, en application des articles 45 et 55 de la Charte, mener une enquête approfondie sur la nature des obligations prévues dans la Charte et sur la manière d'assurer leur

---

6 C'est sur cette base que deux ONG (SERAC et CESCR) avaient présenté à la Commission africaine une communication alléguant de violations de plusieurs articles de la Charte africaine par le gouvernement nigérian.

respect. Les principes directeurs, élaborés par la Commission africaine pour aider les Etats à préparer leurs rapports périodiques, pourraient être révisés à la lumière des conclusions d'une telle étude.

### **Rôle des juristes dans la protection et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels en Afrique**

Le terme juriste s'applique ici à tous les membres de la profession juridique, y compris les magistrats. En tant que militants et défenseurs de la cause de la justice, les juristes ont la responsabilité primordiale de faire en sorte que les droits économiques, sociaux et culturels soient respectés. Ils peuvent accomplir cette tâche en apportant un appui juridique destiné à assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels, par le biais d'une interprétation juridique des obligations imposées aux acteurs pertinents. Articulant une opinion partagée par de nombreux experts qui œuvrent à la promotion et à la protection de cette catégorie de droits, Scott Leckie<sup>7</sup> affirme que les problèmes de perception et de volonté, plutôt que toute limitation inévitable de la loi ou de la jurisprudence, ont – relativement – fait des droits économiques, sociaux et culturels le parent pauvre des efforts globaux accomplis pour garantir les droits humains. Poursuivant son argument, il affirme que les obstacles juridiques, conceptuels, économiques et politiques, communément associés aux aspects procéduraux concernant l'application de cette catégorie de droits, sont souvent surestimés et tendent à être présentés en des termes qui traduisent davantage des idéologies ou des intérêts personnels que l'état prédominant du droit. Ce qui est très probablement vrai pour les juristes africains, est l'apathie générale constatée dans de nombreux pays vis-à-vis du climat politique, comme en témoigne, par exemple, la crise actuelle au Zimbabwe.

Les juristes eux-mêmes ont besoin de mieux comprendre la nature des droits économiques, sociaux et culturels, leur contenu normatif et les obligations qui en découlent. Il est nécessaire que les juristes africains étudient de manière plus approfondie les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Charte africaine des

7 Voir "Another step towards indivisibility: Identifying the key features of violations of economic, social and cultural rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, No. 1, fév. 1998.

droits de l'homme et des peuples. Les efforts accomplis par le Comité des Nations Unies pour mettre au point des principes directeurs concernant un contenu minimum de ces droits et la définition de la mise en œuvre progressive peut être utile à cet égard.<sup>8</sup> Il est urgent de mener une campagne d'éducation et de mobilisation auprès des juristes eux-mêmes et de la communauté en général en vue de les amener à une meilleure compréhension de la nature de ces droits.

Certains experts affirment que l'élaboration et l'application de normes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels exigent une collaboration étroite entre l'Etat et les intervenants non-gouvernementaux, tels que les ONG (en particulier les ONG locales). Cela est principalement dû au fait que la plupart des renseignements nécessaires pour déterminer le respect ou la violation de droits économiques, sociaux ou culturels exigent généralement une analyse des données qui ne sont pas facilement accessibles pour les ONG. La surveillance et l'exposition de violations de cette catégorie de droits exigent un effort multidisciplinaire. Les juristes seuls ne suffisent pas assurer l'application de ces droits.

L'exercice des droits économiques, sociaux et culturels demande un examen du statut des lois et des politiques mises au point pour satisfaire les besoins socio-économique d'un pays. Les juristes, en particulier, doivent pouvoir identifier et exposer des cas où des réformes de lois ou de politiques ne correspondraient pas à une application progressive des obligations d'un Etat prévues dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. A cet égard, une intervention rapide auprès du parlement ou des autorités pertinentes pourrait être plus productive que l'ouverture de procédures à caractère collectif une fois que ces lois ou politiques aient déjà accompli leur œuvre.

Au niveau national, le simple fait que la plupart des constitutions africaines ayant incorporé une charte des droits établissent une différence entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, en qualifiant la première catégorie de « droits fondamentaux » et la

---

8 Voir Observations générales n° 3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant la nature des obligations des Etats parties, dans *Compilation d'observations générales et de recommandations adoptées par les organes des Nations Unies créés par traité*, Document ONU HRI/GEN/1/Rev.1, du 1er juillet 1994.

deuxième catégorie de « principes de politique nationale », constitue en soi un défi que doivent relever les juristes. A l'étape de l'ébauche déjà, la nature juridique des droits économiques, sociaux et culturels pourrait être défendue pour empêcher leur sous-catégorisation souvent délibérée. Dans les cas où ces dispositions existent déjà sous cette présentation, il importe d'en atténuer les effets par une mobilisation apte à apporter des changements, le meilleur moyen d'y arriver étant de sensibiliser les parlementaires et les décideurs politiques et/ou d'obtenir de la classe judiciaire qu'elle appuie les réformes par des décisions judiciaires.

Quelques autres suggestions ont été faites concernant une action que les juristes pourraient entreprendre en collaboration avec des ONG, notamment celles qui s'occupent d'activités de développement (et qui, le plus souvent, n'examinent pas leurs activités sous l'angle d'un droit).<sup>9</sup> Quelques-unes des idées avancées dans ces articles et dans le Plan d'action de Bangalore peuvent constituer une base pour des activités de suivi à mener au niveau national, après ce séminaire.

---

9 Voir divers articles portant sur le sujet dans l'édition spéciale de la Commission internationale de juristes consacrée aux droits économiques, sociaux et culturels, Revue de la CIJ n° 55, décembre 1995.

**COLLABORATION ENTRE BMD,  
ONG ET OIG**

**ŒUVRER ENSEMBLE  
POUR LE DÉVELOPPEMENT :**

**L'EXPÉRIENCE DE LA BANQUE AFRICAINE  
DE DÉVELOPPEMENT**

JEANNINE B. SCOTT\*

**Historique et cadre d'action**

**L**a collaboration de la Banque africaine de développement avec les ONG a démarré effectivement à la fin des années 1980 et s'est progressivement affermie depuis lors. Cette collaboration a été institutionnalisée lorsque la Banque a adopté en 1990 son Document de politique sur la promotion de la coopération entre la Banque africaine de développement les organisations non-gouvernementales en Afrique, puis en 1991, avec l'adoption du document sur les Procédures, mécanismes et directives... pour faciliter cette coopération.

L'initiative de la Banque visant à promouvoir une coopération accrue avec la communauté des ONG – aussi bien africaines qu'internationales – peut être perçue dans le cadre d'une tendance générale visant une solution à la crise économique de l'Afrique à cette période. Au sortir des années 1980, le continent africain était embourbé dans la récession économique mondiale. Il avait subi les effets d'une mauvaise performance économique imputable à des incitations agricoles inadéquates, aux catastrophes naturelles et à celles provoquées par l'homme, à la dégradation de l'environnement, à l'expansion exagérée du secteur public au détriment du secteur privé, à une sélection inadéquate des projets et à la faiblesse des rouages

---

\* Jeannine B. Scott, Coordonateur principal des ONG, Banque africaine de développement.

institutionnels, ainsi qu'à l'effondrement des cours des produits de base non pétroliers. Cette situation a été exacerbée par la dette extérieure du continent, qui, à cette époque, équivalait aux deux-tiers des recettes d'exportation prévisionnelles de nombreux pays, et, dans d'autres, dépassait ce niveau.

La conséquence immédiate de cette mauvaise performance économique s'est traduite par l'insuffisance des ressources requises pour financer les services sociaux, notamment en faveur des groupes les plus démunis et les plus vulnérables comme les femmes, les enfants, les paysans « sans terre », etc. Dans l'ensemble, il était devenu évident, ainsi qu'en témoignent la paupérisation galopante et la dégradation de l'environnement socio-économique du continent, que les modèles de développement qui avaient été adoptés après l'ère des indépendances n'étaient pas durables. Il fallait aussi prendre en compte les dispositions prises par les gouvernements africains pour adopter et exécuter les programmes de réformes économiques et d'ajustements structurels, qui exigeaient la compression des effectifs de la fonction publique et la contraction des dépenses publiques, y compris les dépenses afférentes aux services sociaux, ce qui rendait très élevés les coûts sociaux de la réforme économique.

Cela étant, il était devenu évident pour la Banque, ainsi que pour d'autres organisations multilatérales et bilatérales de développement, qu'il fallait redéfinir les objectifs et donner une nouvelle orientation aux stratégies de développement, de manière à promouvoir un développement durable. En effet, les ONG étaient déjà à l'oeuvre, aussi bien en tant qu'organes opérationnels que groupes de soutien, et leur rôle et leur présence effective se sont considérablement accrus dans les années 1980. Cette tendance constituait un « paradigme de transfert » par lequel les ONG avaient été reconnues comme des opérateurs et des partenaires dans le développement (« non régis par les Etats »). L'on a donc fait appel à elles pour combler les vides provoqués par les mesures d'austérité et par l'amoindrissement du rôle de l'Etat dans le développement. Ainsi, des ressources accrues ont été mises à leur disposition pour leur permettre de remplir ce rôle. Un autre fait qui a aussi illustré cette nouvelle orientation, était qu'au moment même où la Banque adoptait sa politique sur la coopération avec les ONG en Afrique, la Conférence internationale sur la participation des populations à la relance et au développement de l'Afrique, sponsorisée par la CEA, adoptait la Charte africaine pour une participation des populations au

développement, en reconnaissance du rôle récent et accru des ONG en tant que « nouveaux opérateurs » du développement durable en Afrique. Dans le même temps, le Groupe de la Banque introduisait de son côté de nouvelles orientations et initiatives dans les domaines de l'environnement, de l'intégration de la femme dans le développement, et de la population, dans le but de renforcer le processus du développement par le biais des activités qu'il finançait.

## **Collaboration entre la BAD et les ONG**

### **De la fin des années 1980 à 1996**

Comme il a déjà indiqué, la collaboration de la Banque avec les ONG a démarré à la fin des années 1980. On peut affirmer que jusqu'en 1996/1997 environ, cette coopération a été quelque peu sporadique, la collaboration des ONG se limitant à un nombre relativement restreint de projets et programmes financés par la Banque et à une faible participation à la formulation de certaines politiques et directives ; et, comme on le reconnaît aussi actuellement, souvent cette collaboration n'était pas structurée de manière appropriée. Cette expérience a néanmoins servi de tremplin à la Banque pour le lancement de sa coopération avec les ONG, et, à n'en pas douter, elle lui a permis de tirer des enseignements précieux qu'elle met maintenant à profit pour redéfinir et restructurer ses relations de collaboration avec la communauté des ONG et avec la société civile, en tant que partenaires du processus de développement - point que nous traiterons plus tard dans ce document.

En guise d'exposé, la BAD présente un aperçu de ses premières expériences en matière de collaboration. En 1989, elle avait entrepris une étude sur les opérations des ONG en Afrique, essentiellement en vue de : a) formuler une stratégie appropriée et la politique adaptée pour une coopération effective et efficace avec les ONG ; et b) constituer un annuaire des ONG africaines. Il a été convenu, avec les partenaires de coopération des ONG dans cet exercice initial, que, consécutivement à l'étude, la BAD pourrait collaborer avec les ONG en leur apportant une assistance financière telle que des dons, des prêts, des lignes de crédit, et une assistance technique. Il avait été également recommandé que la BAD crée une unité ou tout autre

structure fonctionnelle appropriée, ainsi qu'un forum consultatif avec les ONG, pour veiller à la mise en œuvre effective de la politique du Groupe de la Banque relative aux ONG.

De 1990 à 1991, en concertation avec la communauté des ONG, la Banque a mis au point les documents de politique et de directives déjà mentionnés, pour la promotion de la coopération avec les ONG. En outre, au cours de cette période, le département de la Coopération de la Banque avait créé un poste de Coordonateur des ONG, pour faire face à la nécessité d'entretenir et de renforcer ce nouveau partenariat.

Au cours de la période 1991-1995, la BAD et les ONG ont également collaboré dans les domaines suivants : a) la finalisation de la Politique de la Banque (1991), pour laquelle les ONG ont fourni des éléments au cours des ateliers et séminaires qui se sont tenus à la Banque, et au cours desquels elles ont fait d'importantes observations sur les projets de ce document ; b) deux réunions qui se sont tenues en 1992 pour examiner la mise en œuvre de l'Agenda 21, suite au Sommet sur la Terre qui s'était tenu à Rio de Janeiro en juin 1992 ; c) les symposiums sur les ONG qui ont eu lieu lors des Assemblées annuelles de la Banque de 1994 et 1995 ; et, d) des consultations périodiques sur des problèmes fondamentaux comme la Politique en matière de divulgation de l'information.

Concernant la coopération en matière de projets au cours de cette période, la collaboration avec les ONG a été effective au niveau d'une dizaine de projets financés par la Banque, dans quatre sous-régions du continent, notamment en Afrique de l'est, en Afrique de l'ouest, en Afrique centrale et en Afrique australe. Les ONG ont participé, en tant que partenaires, à ces projets qui relevaient essentiellement des domaines de l'allègement de la pauvreté, de l'intégration de la femme dans le développement, de l'agriculture et des services sociaux, ainsi que des fonds sociaux. Elles ont assuré la fourniture de services, de la formation en alphabétisation, en enseignement professionnel, la fourniture de soins de santé de base, la gestion, et les micro-crédits aux bénéficiaires des projets dans les collectivités locales.

Dans l'ensemble, ces projets ont produit des résultats positifs et amélioré le niveau de vie des bénéficiaires de projets. Toutefois, la presque totalité de ces projets ont été confrontés à des difficultés d'exécution et à

des retards à certains niveaux, en raison essentiellement du manque d'expérience et de capacité de gestion des ONG, du mal qu'éprouvent les cellules d'exécution des projets à respecter les conditions de passation des marchés et de décaissement du Groupe de la Banque, parce qu'elles n'y sont pas habituées. La Banque, de son côté, a fait un mauvais choix de ses partenaires de coopération ; elle avait mal conçu ses composantes de crédit et mal compris la participation des collectivités locales aux projets - notamment le rôle des femmes dans ces communautés. Tous ces facteurs conjugués ont rendu aléatoire la durabilité de certains de ces projets et programmes.

La Banque a appris, grâce à cette expérience limitée, les enseignements suivants :

- qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour le renforcement des capacités des ONG africaines ;
- que les interventions du Groupe de la Banque peuvent s'étendre à une gamme plus élargie de domaines dans les pays membres régionaux, et que la société civile peut participer davantage au processus de développement ;
- qu'il faut des structures non traditionnelles de crédit, avec les services et les intermédiaires de fourniture de crédits appropriés ; et
- qu'il faut des structures plus rationnelles et plus réalistes pour une collaboration entre la BAD et les ONG, qui reflètent davantage les capacités (en fonction des communautés) et les caractéristiques des ONG.

#### **1996 - A la croisée des changements**

Suite à son exercice de restructuration de 1995, la Banque avait décidé, notamment, d'améliorer la qualité générale de ses opérations. L'une de ses décisions consistait à poursuivre de manière plus rigoureuse l'objectif d'un développement durable pour les opérations financées par la Banque, en rationalisant les questions suivantes qui recourent plusieurs domaines : l'environnement, l'allègement de la pauvreté, les rôles et responsabilités selon le sexe, la population, la création et le renforcement des capacités institutionnelles locales, et la participation/l'engagement des parties concernées (notamment par le biais des ONG), dans ses opérations. Ainsi, au

milieu de l'année 1996, la Banque a créé l'Unité de l'Environnement et du Développement durable (OESU), placée sous l'autorité du Vice-Président chargé des opérations ; cette unité doit servir de point de ralliement pour le traitement et l'intégration effective des thèmes qui recoupent plusieurs domaines dans ses opérations. La fonction de coordination des ONG a donc été transférée de la Coopération aux Services des opérations de la Banque, et les tâches du Coordonateur ont été élargies pour inclure les questions relatives à la participation des collectivités locales, à l'engagement des bénéficiaires et des parties concernées dans les politiques, projets et programmes appropriés de la Banque.

Par ailleurs, la BAD a renouvelé en 1996 son engagement vis-à-vis de la communauté des ONG de traiter la question relative à l'intensification de ses efforts en vue de renforcer et d'améliorer sa coopération avec elles. Elle a concrétisé cet engagement en abritant une grande réunion consultative BAD/ONG qui s'était tenue pendant trois jours, en décembre 1996, à son siège à Abidjan. Cette consultation était le point culminant de sa décision de se lancer activement dans l'élaboration d'un nouveau programme de coopération avec la communauté des ONG en Afrique. Des représentants de 41 ONG africaines et de six ONG du Nord avaient pris part à cette réunion qui comportait des séances plénières et des séances de groupes de travail consacrées principalement au thème du renforcement des partenariats pour le développement économique et social en Afrique.

#### **De 1997 à ce jour**

Ces consultations fructueuses ont abouti à une Déclaration conjointe de la BAD et des ONG qui définissait le cadre et les fondements devant permettre à la BAD de poursuivre son programme de renforcement de sa collaboration avec la communauté des ONG. La « Déclaration conjointe » établit un Plan d'action d'où la Banque tire maintenant ses nouvelles orientations et initiatives dans cet important domaine. La « Déclaration conjointe » contient les principaux éléments et objectifs suivants :

- i) la création d'un bureau de liaison des ONG devant être rattaché à la Banque et servir de source de consultation permanente entre la BAD et les ONG. Un Comité provisoire de 15 membres originaires de six régions d'Afrique (Nord, Sud, Est, Ouest, Centre et Océan indien) a été mis sur pied pour, dans un premier temps, mettre en oeuvre le Plan

d'action avec la Banque. L'organe de tutelle basé à Abidjan, la CONGACI, a été sélectionné pour servir de secrétariat à ce Comité provisoire ;

ii) la participation des ONG à l'exécution des projets dans le cadre de l'initiative de la Banque sur le micro-financement (AMINA) ;

iii) la consultation et l'examen de la révision et/ou de la formulation des directives et politiques de la BAD par les ONG, en particulier dans des domaines comme le développement participatif, la divulgation de l'information, les rôles et responsabilités selon le sexe, l'environnement, etc. ;

iv) la collaboration des ONG dans le cadre d'une étude conjointe sur les modalités du développement participatif et de la formation du personnel de la Banque sur les méthodes participatives ;

v) la fourniture par la Banque d'une assistance en vue du renforcement de la capacité des ONG ;

vi) la préparation d'une base de données sur les ONG, en collaboration avec la communauté des ONG ;

vii) la création d'un Centre d'information du public à la BAD, en vue d'améliorer la communication et la diffusion des informations entre les ONG et les parties concernées ; et

viii) la recherche des possibilités de fourniture d'une assistance financière au Comité provisoire pour l'aider à mettre en oeuvre le Plan d'action.

Bien que ni la Banque, ni le Comité provisoire n'aient été en mesure de mettre en route les recommandations du Plan d'action immédiatement après les consultations, avec la nomination à temps plein d'un Coordonateur des ONG au sein de la Banque, un programme de travail effectif a été mis sur pied, et le processus de consultation continue a été restauré dès août 1997. A cet effet, le fait marquant a été la première Réunion consultative du Comité provisoire BAD-ONG qui s'était tenue en décembre 1997, et au cours de laquelle les différentes parties ont recensé, dans le cadre du lancement des activités énumérées dans le Plan d'action, les progrès accomplis ainsi que les difficultés rencontrées au cours de

l'exercice écoulé. Après cette réunion, le programme de travail a été révisé en fonction des prochaines mesures très cruciales que la Banque et la communauté des ONG devront prendre conjointement et séparément, en vue de renforcer la collaboration BAD/ONG et d'instituer un mécanisme permanent de consultation pour faciliter cette coopération.

A cet égard, certaines des mesures concrètes qui sont en voie d'exécution ou qui doivent être prises en 1998 sont les suivantes :

- i) réviser les documents de politique et de directives du Groupe de la Banque relatifs à la coopération avec les ONG, et élaborer un manuel pour l'analyse des parties prenantes et des méthodes participatives, destiné à l'usage du personnel de la Banque ;
- ii) préparer un programme de formation corrélative pour le personnel de la Banque, sur les méthodologies du développement participatif et sur la collaboration avec les ONG ;
- iii) aider le Comité provisoire à mobiliser les ressources financières requises pour mener à bien son programme de travail (autonome) pour une période initiale de 30 mois ;
- iv) participer de manière active à la création de liens avec les organismes régionaux et internationaux qui cherchent à promouvoir la participation des organisations de la société civile au processus de développement, telles que la CEA, l'OUA, la Banque mondiale, le Congrès des ONG, en consultation avec l'ONU (CONGO), le Groupe international de travail sur le renforcement des capacités (IWGCB), etc. ;
- v) créer une base des données sur les ONG africaines qui se consacrent essentiellement au développement ;
- vi) travailler de concert avec les Départements des pays (de la BAD) de manière à pouvoir, a) intégrer effectivement toutes les questions relatives aux parties prenantes, et notamment aux collectivités locales et, b) assurer que ces parties participent effectivement au cycle complet des projets, à la préparation des Documents de stratégie par pays et au dialogue ultérieur avec les gouvernements sur les mesures à prendre ; et
- vii) rechercher des modalités et possibilités de création d'un fonds spécial pour aider les ONG à renforcer leurs capacités, et pour initier l'intro-

duction des méthodes participatives dans les activités du Groupe de la Banque dans les pays membres régionaux.

## Conclusions

La communauté internationale s'accorde de plus en plus à reconnaître qu'il faut une société civile active et viable pour promouvoir un développement durable ; et il est largement admis que les ONG sont les principaux acteurs ou les « nouveaux agents » capables de pousser les populations à participer et à s'engager dans les processus du développement local. De ce fait, on fait de plus en plus appel aux ONG en Afrique, en tant que partenaires du développement, pour combler les vides créés par les rôles restreints ou décentralisés des Etats, en particulier en matière de fourniture de services sociaux et connexes. On estime que les ONG conviennent parfaitement à remplir ces rôles, du fait que leurs coûts administratifs sont moindres ; qu'elles sont moins bureaucratiques et plus flexibles au plan opérationnel ; qu'elles s'adaptent rapidement aux nouvelles politiques et stratégies de développement ; et qu'elles ont une incidence directe sur les populations locales, ce qui leur permet de cerner davantage les besoins et les réalités des groupes pauvres et vulnérables qui sont souvent exclus du rôle d'acteurs dans leurs milieux et communautés.

La notion d'ONG est de plus en plus liée aux prévisions les plus fortes et les plus ambitieuses en matière de développement durable. Ce sont les gouvernements et l'aide internationale/la communauté de développement qui placent en elles ces fortes espérances. Par exemple, là où les gouvernements mettent en oeuvre des politiques ou des réformes qui risquent d'engendrer une diminution du nombre d'emplois dans la fonction publique, il est demandé aux ONG d'exécuter des projets générateurs de revenus ; là où l'on réduit les budgets d'expansion et d'entretien des infrastructures, on demande aux ONG de lancer des initiatives de développement rural intégré nécessitant des infrastructures de soutien à une échelle que le gouvernement peut, ou devrait fournir.

Néanmoins, les ONG constituent un secteur de développement relativement restreint dans la plupart des pays africains, par rapport à d'autres opérateurs tels que l'Etat et le secteur privé formel et le secteur informel des entreprises. Bien qu'elles soient de plus en plus reconnues et sollicitées comme de précieux partenaires de développement, elles ne reçoivent pas

directement les flux de ressources requises pour la réalisation des objectifs de développement à long terme et élargis, alors qu'elles obtiennent facilement les ressources requises pour des interventions d'urgence et ponctuelles. Cette situation est davantage exacerbée par le défi permanent que constituent les questions relatives au renforcement des capacités et des institutions des ONG, qui ne sont pas suffisamment adaptées aux demandes qui leur sont faites. Ainsi, alors que la Banque fait de gros efforts pour renforcer sa collaboration avec les ONG, il lui reste encore beaucoup de défis à relever, ainsi que d'autres acteurs internationaux, les ONG et les gouvernements africains, pour mieux progresser et obtenir des résultats positifs.

L'objectif principal visé par la Banque est de faciliter le renforcement de la coopération entre les gouvernements africains et la société civile et les ONG. Pour ce faire, les gouvernements devraient prendre les mesures appropriées pour instaurer un environnement propice à la croissance des ONG. De leur côté, les ONG doivent renforcer leurs capacités organisationnelles, de gestion et de programmation pour pouvoir relever les défis auxquelles elles sont confrontées. Il faut, à ce propos, des mécanismes plus décentralisés, notamment en matière de fourniture et d'accès aux ressources financières requises pour remplir le rôle d'opérateurs du développement au niveau des collectivités locales. Les efforts conjugués dans ces domaines permettront aux ONG de concevoir et de mettre en œuvre des programmes qui engendrent un développement durable par les forces locales, et sont susceptibles d'accroître les fonds. Pour sa part, la BAD, par ses efforts inlassables visant à renforcer les partenariats en vue d'un développement économique et social de l'Afrique, est en train de collaborer avec d'autres instances pour réaliser cet objectif.

**STRATÉGIES COMBINÉES  
POUR L'APPLICATION  
DES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX :  
LE MODÈLE SUD-AFRICAIN**

DANIE BRAND<sup>1</sup>

**L**es droits économiques et sociaux ne peuvent être appelés comme tels que s'ils sont juridiquement applicables. Bien que leur mise en œuvre concrète (construction de logements, fourniture de nourriture, services médicaux et éducation, par exemple) relève des acteurs politiques, sociaux et économiques plutôt que des juristes, les droits économiques et sociaux ne peuvent être effectifs, en tant que droits, que si l'on peut contraindre ou persuader les auteurs de violations de ces droits de cesser leurs violations, et si l'on peut, au besoin, contraindre ou persuader ceux qui détiennent le pouvoir et les ressources permettant leur mise en œuvre d'utiliser ce pouvoir et ces ressources à cette fin.

L'application effective reste, par conséquent, une question centrale. Dans le présent exposé, je discuterai de mécanismes appropriés d'application juridique de ces droits, en donnant en exemple quelques aspects du nouvel ordre constitutionnel sud-africain.

Mais commençons par quelques observations générales concernant l'application juridique des droits économiques et sociaux.

Le débat engagé dans les milieux juridiques internationaux autour de l'application des droits économiques et sociaux se caractérise souvent par des positions tranchées.

Certains récusent catégoriquement la justiciabilité de ces droits, arguant qu'il s'agit, faute de trouver un meilleur terme, de « droits de programme » dont la mise en œuvre exige du temps, des ressources, des connaissances spécialisées, ainsi qu'une pression sociale et économique et un engagement

---

1 Danie Brand, Maître de conférences, Faculté de droit, Université de Pretoria (Afrique du Sud).

durables. Pour ceux-là, l'application de ces droits doit passer par des mécanismes juridiques « non coercitifs » tels que les systèmes de présentation de rapports ou de surveillance.

D'autres revendiquent un statut égal pour les droits économiques et sociaux et affirment avec insistance qu'ils ne sont pas différents d'autres droits de l'homme à l'égal desquels ils sont juridiquement applicables.

La vérité, s'il en est, se situe quelque part entre ces deux positions. Il est vrai que, sur certains aspects, les droits économiques et sociaux peuvent prétendre à une application juridique et à ce niveau de protection. Mais il est aussi vrai que la plupart des droits économiques et sociaux, et en particulier les soi-disant droits de subsistance, exigent, plus que d'autres droits, des stratégies d'application durables, souples et adaptées, tout à fait différentes des mesures de redressement immédiates mais réactives, localisées et sporadiques que la procédure judiciaire peut offrir.

Tout système d'application des droits économiques et sociaux qui se veut efficace devrait, par conséquent, combiner ces deux stratégies : une « application impérative » associée à une « application non coercitive ».

La Constitution sud-africaine<sup>2</sup> fournit un exemple d'un tel système combiné d'application des droits économiques et sociaux.

### **Le modèle sud-africain**

La Constitution de la République sud-africaine contient une Charte de droits entièrement justiciables.<sup>3</sup> Les droits énoncés dans la Charte sont protégés et appliqués dans les tribunaux ordinaires coiffés par une Cour constitutionnelle spéciale qui est la plus haute instance judiciaire compétente en matière constitutionnelle. Un certain nombre de soi-disant « institutions publiques de défense de la démocratie »,<sup>4</sup> telles que le Protecteur public, la Commission sud-africaine des droits de l'homme et la Commission pour

2 Loi 108 de 1996 relative à la Constitution de la République sud-africaine, adoptée le 8 mai 1996.

3 Chapitre 2 de la Constitution.

4 Voir le Chapitre 9 de la Constitution.

l'égalité entre les sexes, sont chargées de la promotion et de l'application non judiciaire de ces droits. Dans sa structure de base, la Constitution prévoit, dans d'autres termes, une combinaison d'une protection judiciaire inscrite dans des « lois impératives » et une application « non coercitive » des droits protégés.

## Les droits

La Charte des droits contient, dans la liste traditionnelle de droits civils et politiques, une longue liste de droits économiques et sociaux qui sont les suivants : droit au logement, à la nourriture, à l'eau, à des services de sécurité sociale et de santé ; droit à l'éducation élémentaire ; droit des enfants à des soins de base, à la nutrition, à un abri, à des services sociaux et de santé ; et droit des personnes détenues à une prise en charge appropriée, à la nutrition et au traitement médical.

Dans l'ensemble, les droits peuvent être divisés en deux catégories : d'une part, les droits qui imposent à l'Etat l'obligation directe de satisfaire concrètement certains besoins ; d'autre part, les droits qui imposent à l'Etat une seule obligation : celle de créer l'environnement favorable permettant aux individus de satisfaire ces besoins par eux-mêmes.

La première catégorie comprend des droits tels que le droit à l'éducation fondamentale, le droit des enfants à des soins de base, à la nutrition, à un logis, à des services sociaux et de santé ; et le droit des personnes détenues à une prise en charge appropriée, à la nutrition et au traitement médical ; le droit de ne pas être expulsé arbitrairement et le droit de ne pas se voir refuser un traitement médical d'urgence.

Ces droits imposent à l'Etat, sans aucune restriction, l'obligation directe de satisfaire les besoins qu'ils énoncent, sans tenir compte des limites financières ou autres. Par exemple, une fois qu'il est décidé, dans un cas spécifique, quel traitement médical convient pour un prisonnier, l'Etat est tenu de fournir ce traitement.

La deuxième catégorie inclut le droit d'accéder à un logement, à des services médicaux, à une nourriture et une eau suffisantes, et à la sécurité sociale. Les obligations que ces droits imposent à l'Etat sont limitées par un certain nombre de facteurs.

En premier lieu, ces droits sont uniquement des droits d'accèsion aux moyens de satisfaire des besoins (accession au logement, à la nourriture, etc.). En termes généraux, cela signifie que l'Etat a la seule obligation de créer et maintenir l'environnement dans lequel les individus peuvent accéder par eux-mêmes à la satisfaction des besoins concernés. Par exemple, le droit d'accéder à une nourriture suffisante ne donne pas aux individus le droit de réclamer de la nourriture à l'Etat, mais oblige effectivement l'Etat à respecter et protéger les conditions existantes d'accès à la nourriture (pour respecter et protéger, par exemple, l'occupation courante de terres quand elles représentent la seule source de nourriture d'une personne). Ce droit oblige effectivement l'Etat à réguler la fourniture et la répartition de la nourriture de manière à rendre les denrées alimentaires disponibles et accessibles; il oblige effectivement l'Etat à concevoir et mettre en œuvre de façon rationnelle des politiques visant à assurer des disponibilités alimentaires adéquates et stables et un accès adéquat à ces disponibilités alimentaires.

Deuxièmement, l'Etat n'a que l'obligation expresse de prendre des mesures législatives ou autres pour appliquer progressivement les droits de la deuxième catégorie dans les limites des ressources disponibles.

### **Application**

Il n'y a rien de bien exceptionnel dans la manière dont les droits économiques et sociaux sont formulés dans la constitution sud-africaine.<sup>5</sup> Le système conçu pour leur application ouvre néanmoins de nouvelles perspectives. L'application de ces droits s'exerce à travers un système à double volet qui combine la justiciabilité directe (protection impérative) et un système extrajudiciaire de surveillance de leur application (protection non impérative).

La logique de ce système d'application combiné est simplement que ni la protection judiciaire ni la surveillance extrajudiciaire ne sont en elles-mêmes suffisamment complètes. Même si les mesures de redressement

---

5 Cette formulation est la réplique fidèle de l'Article 2(1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

immédiates et localisées fournies par la protection judiciaire sont nécessaires pour respecter et protéger ces droits, la pression et la focalisation à long terme s'exerçant par la surveillance et la présentation de rapports (« lois non coercitives ») sont requises pour la promotion et la réalisation ultime de ces droits.

### Application des « lois impératives »

Tous les droits économiques et sociaux reconnus dans la Constitution sud-africaine sont directement justiciables, à l'égal de tous les autres droits énoncés dans la Charte des droits. Une personne peut engager directement une procédure juridique auprès des tribunaux en invoquant un de ces droits.

La protection juridique de ces droits est directe mais limitée : leur formulation, comme on l'a dit plus haut, réduit dans certains cas les obligations prévues à la seule condition d'assurer progressivement les moyens permettant d'exercer ces droits, dans les limites des ressources disponibles.

Les tribunaux sud-africains ont déjà eu à connaître d'un certain nombre de cas portés devant eux concernant l'exercice de droits économiques et sociaux inscrits dans la Constitution sud-africaine, notamment les droits relatifs aux soins de santé,<sup>6</sup> le droit au logement,<sup>7</sup> et le droit à l'éducation.<sup>8</sup>

Dans le règlement de ces cas, les tribunaux ont été confrontés à des questions difficiles liées à l'interprétation des droits<sup>9</sup> en cause, mais ont

---

6 Voir, par exemple, *Soobramoney c Ministre de la santé, KwaZulu-Natal (Cas CCT 32/97)*, et *B et autres c Ministre chargé des services correctionnels et autres 1997* (6) BCLR 789 (C).

7 *Service municipal des travaux publics c Sunridge Estate and Development Corporation (Pty) Ltd 1997* (8) BCLR 1023 (SE) et *Conseil local de transition de Uitenhage c Zenza et autres 1997* (8) BCLR 1115 (SE).

8 *Motala et autre c Université du Natal 1995* (3) BCLR 374 (D) et *In Re The School Education Bill of 1995 (Gauteng) 1996* (4) BCLR 537 (CC).

9 'Voir, par exemple, l'affaire *Soobramoney*, *supra* note 6, dans laquelle la Cour constitutionnelle a discuté d'expressions telles que «jouissance», «assurer progressivement l'exercice des droits» ou «au maximum des ressources disponibles».

néanmoins su adopter des mesures de redressement rapides là où ils n'avaient pas d'autre solution.<sup>10</sup>

### **Application des « lois non coercitives »**

L'Article 184 (3) de la Constitution sud-africaine crée, dans des termes similaires à ceux du système de surveillance mis en place sous les auspices du Comité des droits économiques, sociaux et culturels en droit international, un mécanisme de surveillance et d'application internes des droits économiques et sociaux en Afrique du Sud.

Cet article habilite la Commission sud-africaine des droits de l'homme (une des « institutions publiques de défense de la démocratie constitutionnelle » citées plus haut) à demander à des organes publics de présenter des rapports annuels sur la manière dont ils mettent en œuvre les droits économiques et sociaux qui relèvent de leur compétence. Ailleurs, la Commission elle-même est tenue de présenter au parlement des rapports annuels sur ses propres activités. Un système est ainsi créé dans le cadre duquel la Commission des droits de l'homme reçoit des organes de l'Etat des rapports annuels concernant l'application des droits économiques et sociaux, évalue ces rapports et présente à son tour des rapports au parlement (et par ce biais au public) sur les « progrès accomplis » par différents services de l'Etat en matière de droits économiques et sociaux.

Ce système de surveillance et de présentation de rapports annuels peut éventuellement offrir de nombreux avantages :

- il fait en sorte que les droits économiques et sociaux demeurent à l'ordre du jour des décideurs et des exécutants (les fonctionnaires publics, sachant qu'ils doivent préparer des rapports annuels concernant

---

10 'En ce qui concerne le droit au logement, les tribunaux ont déclaré inconstitutionnelle la législation qui permet la démolition non autorisée de structures servant d'abris (Affaire mettant en cause le Service municipal des travaux publics, *supra* note 7); pour ce qui est des droits relatifs aux soins de santé, les tribunaux ont ordonné aux autorités pénitentiaires de fournir un traitement médical coûteux à des prisonniers, sans tenir compte des limites financières, en invoquant le droit des prisonniers à un traitement médical approprié (B c Ministre chargé des services correctionnels, *supra* note 6).

la mise en œuvre par leurs services des droits économiques et sociaux, que ces rapports annuels seront évalués, et que le résultat de cette évaluation sera rendu public, donneront un rang prioritaire à ces droits en tant que principes directeurs dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques) ;

- il ouvre des perspectives d'un dialogue constructif entre organes de l'Etat et la Commission des droits de l'homme concernant le contenu et la nature des droits économiques et sociaux et des stratégies appropriées visant leur application ;
- il expose les politiques et les pratiques des services publics à l'appréciation du public et impose l'obligation de rendre des comptes en exigeant des fonctionnaires publics qu'ils justifient leurs politiques et pratiques eu égard aux droits économiques et sociaux (la société civile est doublement associée au processus; d'une part, il est donné aux ONG la possibilité de participer à l'évaluation initiale des rapports et, d'autre part, le rapport final de la Commission des droits de l'homme est rendu public une fois présenté au parlement) ;
- il permet au public d'exercer une pression sur les organes de l'Etat qui s'acquittent mal de leur tâche d'application des droits; il permet également à ceux qui se sont bien acquittés de leur tâche de donner écho à leur succès ; et
- il fait en sorte que des renseignements soient rassemblés et analysés régulièrement en vue d'évaluer l'état de la mise en œuvre des droits économiques et sociaux, de faire un inventaire des progrès accomplis et de réadapter la planification.

En résumé, le système permet d'assurer que les droits économiques et sociaux restent inscrits à l'ordre du jour du pays, et que le gouvernement soit tenu pour responsable de ses politiques et pratiques en matière de réalisation des droits économiques et sociaux.

Le premier cycle du système de surveillance a été lancé en décembre 1997 et devrait s'achever à fin juin 1998 lorsque la Commission des droits de l'homme aura présenté son rapport au parlement.

## Conclusion

Pour des raisons évidentes, il y a lieu de considérer avec prudence le modèle constitutionnel sud-africain comme un exemple à suivre ailleurs, en ce qui concerne la mise en œuvre des droits économiques et sociaux. Néanmoins, j'admets volontiers que ce modèle ouvre quelques perspectives intéressantes.

Plus que n'importe quel autre système juridique national dans le monde, c'est le système sud-africain qui offre une protection juridique à un plus grand nombre de droits économiques et sociaux. Les réponses que les tribunaux sud-africains tenteront à l'avenir d'apporter aux questions d'interprétation et de contenu relatives à ces droits devraient être une contribution majeure à la constitution d'une jurisprudence sur les droits économiques et sociaux.

La combinaison d'un système de protection judiciaire fondé sur des « lois impératives » et d'un système de surveillance fondé sur des « lois non coercitives » présentent pour la première fois des stratégies d'application qui ont fonctionné jusqu'ici presque exclusivement aux niveaux national et international, respectivement, et fournissent une approche nuancée et polyvalente de l'application des droits économiques et sociaux.

**PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT :  
PROBLÉMATIQUE HOMMES-FEMMES  
ET INÉGALITÉ ENTRE LES POPULATIONS DES  
ZONES RURALES ET URBAINES**

**L'EXPÉRIENCE DE LA BANQUE AFRICAINE  
DE DÉVELOPPEMENT**

ALICE HAMER\*

**L**a question de la problématique hommes-femmes attire l'attention sur d'autres questions telles que l'égalité, et les droits de l'homme en Afrique et dans le reste du monde. Comme plus précisément les questions de race, d'âge, et d'ethnicité, etc., – la problématique hommes-femmes est une question transculturelle qui représente l'une des sources de discrimination les plus pernicieuses et les plus répandues. Malgré l'existence d'un certain nombre de conventions relatives aux droits de l'homme et l'élaboration de nombreux instruments internationaux visant à protéger et à promouvoir l'élimination des inégalités entre les sexes sur le plan juridique, culturel et social – les différences persistent entre les hommes et les femmes, quant à leurs accès aux ressources, leurs droits juridiques, ainsi que le traitement qui leur est réservé. Ainsi, dans pratiquement toutes les sociétés, la pratique est généralement déterminée en faveur des hommes.

Un certain nombre de conférences internationales organisées dans les années 1990 sous l'égide des Nations Unies, ont attiré l'attention sur beaucoup de questions liées à l'inégalité entre les sexes. Parmi elles figure la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en 1993; la Conférence sur la population et le développement en 1994; le Sommet mondial du développement social en 1995; et la quatrième conférence mondiale des

\* Alice Hamer, Chef de la Division de Valorisation des ressources humaines, Département par pays - Région Sud.

Nations Unies sur les femmes en 1995. Ces conférences ont permis d'élargir et d'approfondir l'examen des questions liées à la problématique hommes-femmes en vue d'atteindre un consensus global sur cette question et sur son rôle dans le développement. Deux de ces questions qui reviennent sans cesse lors de ces conférences et qui ont trait à nos discussions sont les suivantes :

- les droits de l'homme sont indivisibles et interdépendants, qu'ils soient économiques, civils ou politiques, et
- des relations étroites existent entre les droits de l'homme, la démocratie et le développement.

L'un des aspects positifs de ces conférences internationales des Nations Unies est le fait qu'elles permettent de mobiliser et de consolider le soutien de la communauté internationale en faveur de l'égalité entre les sexes. Une autre conséquence de ces discussions internationales est le fait que les liens entre la problématique hommes-femmes, l'équité et le développement ont été clairement mis en évidence. L'expérience montre que les liens entre ces facteurs sont évidents. Par exemple, la preuve en est que sur le plan microéconomique, la santé et le bien-être général des ménages dans lesquels les femmes sont plus instruites et économiquement autonomes sont généralement mieux garantis que dans les autres ménages. Sur un plan plus macroéconomique, les pays qui investissent dans la valorisation des ressources humaines, hommes et femmes compris, de manière plus équitable, améliorent leurs perspectives de développement. En ce sens, l'égalité entre les sexes est une approche pragmatique au développement et permet de rationaliser le développement et de promouvoir le sens des affaires.

La Banque africaine de développement a pris et continue de prendre des mesures dans plusieurs domaines, pour promouvoir, sur le continent, l'égalité entre les sexes grâce au renforcement des moyens d'action des femmes sur le plan économique et social. Pour atteindre ces objectifs, elle a procédé, entre autres, au financement de plusieurs opérations en adoptant des approches variées dans les différents secteurs des économies africaines. Cela comprend, par exemple, les opérations offrant des possibilités de crédit aux femmes. Dans la plupart des pays africains, les possibilités de crédit formelles pour les femmes ont été très limitées. Pour résoudre ce

problème, la Banque a financé de nombreux projets dans lesquels des crédits ont été accordés aux femmes défavorisées de nombreux pays. Grâce aux crédits consentis dans le cadre de projets agricoles, de projets élaborés par des femmes relatifs au développement, et de projets relatifs aux dimensions sociales de l'ajustement structurel, bon nombre de femmes ont très souvent été les bénéficiaires des interventions du Groupe de la Banque. A ce jour, notre expérience dans le domaine en ce qui concerne ces projets de crédit, de même que dans beaucoup d'autres domaines d'activité, est que lorsqu'on octroie des prêts aux femmes, les taux de remboursement sont très élevés.

L'évolution récente des opérations de prêt du Groupe de la Banque a intensifié l'expansion des possibilités de crédit pour les femmes. Au cours des dernières années, la Banque a financé un certain nombre de projets portant uniquement sur la pauvreté et ayant d'importantes composantes de micro-financement, et dans lesquels les femmes constituent les principaux bénéficiaires. L'une des initiatives les plus importantes de la Banque a été l'approbation du projet pilote de micro-crédit appelé l'initiative de micro-financement du FAD pour l'Afrique (AMINA) qui couvre 10 pays africains. Ce projet, qui vise à accroître les possibilités de crédit et à renforcer les institutions de micro-financement, devrait en principe profiter à beaucoup de femmes dans les pays sélectionnés.

Une autre approche adoptée par la Banque en matière de développement économique et social des femmes a été d'élargir l'accès des femmes aux services sociaux. Les investissements en matière d'éducation, par exemple, ont un énorme potentiel d'amélioration de la situation socio-économique des femmes. Les opérations de prêt du Groupe de la Banque dans le domaine de l'éducation ont, et seront toujours effectuées dans le cadre de politiques qui mettent l'accent sur l'égalité entre les hommes et les femmes, et entre les collectivités urbaines et rurales.

Un second domaine de services sociaux dans lequel les femmes ont bénéficié de l'investissement du Groupe de la Banque est celui de la santé. Une fois encore, notre cadre de politique en matière de santé définit les paramètres de nos opérations de prêt qui permettent de cibler les collectivités démunies, principalement dans les zones rurales. Ces services de santé sont pour la plupart utilisés par les femmes et les enfants, dont le bien-être économique et social est indissociable de leur situation sanitaire.

Il est utile de noter que de l'avis de la Banque, pour que le développement socio-économique soit durable, il doit également être axé sur la population. C'est l'une des raisons pour lesquelles elle met de plus en plus l'accent sur une approche participative pour s'assurer que les hommes et les femmes, en tant que partenaires égaux, prennent la responsabilité de définir leur programme de développement, de fixer leurs conceptions et buts, et d'élaborer les stratégies nécessaires à la mise en oeuvre. Il est espéré que cette approche participative contribuera à créer une situation où les hommes et les femmes seront égaux et dotera les femmes de compétences de négociation en vue d'améliorer leur bien-être et accroître leurs pouvoirs en matière de prise de décisions.

La Banque vise également à contribuer à l'égalité entre les hommes et les femmes en faisant de cette question l'un des éléments de son dialogue relatif aux politiques dans les pays membres régionaux. Le dialogue relatif à ces politiques est engagé lors des discussions avec les pays africains concernant les documents de stratégie par pays. Ces documents de politique générale définissent le cadre des investissements du Groupe de la Banque dans un pays donné. Chaque document de stratégie par pays contient une analyse sur le rôle de la femme qui met l'accent sur sa situation dans un pays donné et à l'intérieur d'un cadre macroéconomique général.

A l'avenir, la Banque continuera, d'une part, d'accroître les perspectives économiques et sociales pour les femmes en leur permettant d'avoir plus souvent recours à des ressources financières. Mais aussi, elle recherchera, d'autre part, des techniques et des mécanismes nouveaux et novateurs qui conduisent à l'égalité entre les sexes. En outre, le Groupe de la Banque renforcera ses activités visant à soutenir les questions liées à la problématique hommes-femmes.

L'égalité entre les sexes est plus qu'une question de droits de l'homme. C'est également une question de développement très importante. L'Afrique doit de plus en plus intégrer la femme dans le processus de développement pour atteindre le progrès et le maintenir durablement. L'égalité entre les sexes est un domaine dans lequel beaucoup de disciplines et de professions ont un rôle à jouer. Elle a besoin d'une profession juridique pour veiller à ce qu'il y ait un cadre juridique pour la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Et il lui faut l'ensemble de toutes les autres

---

compétences liées au développement pour s'assurer de la justesse du contexte socio-économique nécessaire à la fertilisation et à la croissance de l'égalité entre les hommes et les femmes. Toutefois, l'égalité entre les sexes, plus que toute autre chose, nécessite un engagement de la société civile à tous les niveaux.



**PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT :  
S'ATTAQUER À L'INÉGALITÉ  
ENTRE LES SEXES  
ET ENTRE LA VILLE ET LA CAMPAGNE**

JAMILLAH KAMULEGEYA<sup>1</sup>

**Cadre contextuel des droits économiques, sociaux et culturels**

**L**es droits économiques, sociaux et culturels sont une émanation des dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme et sont énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels entrés en vigueur en 1976. Les droits économiques, sociaux et culturels reconnus sont :

- le droit au travail ;
- le droit à la nourriture ;
- le droit au logement ;
- le droit à la sécurité sociale ;
- le droit à des soins de santé ;
- le droit à l'éducation ;
- le droit de former un syndicat ou de s'affilier au syndicat de son choix, le droit de grève ;
- le droit de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique.

---

1 M<sup>me</sup> Jamillah Kamulegeya est membre exécutif de *Action For Development* (ACFODE) à Kampala (Ouganda).

Un lien indissoluble existe entre les droits de l'homme et le développement, qui est clairement énoncé à l'Article premier de la Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement (décembre 1986) qui dispose :

Le droit au développement est un droit de l'homme inaliénable en vertu duquel chaque individu et tous les peuples ont le droit de participer, contribuer à et jouir du développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales peuvent être pleinement réalisés.

Dans la nouvelle constitution de l'Ouganda, le 9<sup>e</sup> Objectif national, intitulé « Principe directeur en matière de politique nationale » met en exergue le droit au développement et stipule : « Pour faciliter un développement rapide et équitable, l'Etat devra encourager l'initiative privée et le développement autocentré ».

Le 10<sup>e</sup> Objectif national : « Rôle du peuple dans le développement » énonce : « L'Etat prendra toutes les mesures nécessaires pour associer le peuple à la formulation et à la mise en œuvre des plans et programmes de développement les touchant ».

Le 11<sup>e</sup> Objectif national : « Rôle de l'Etat dans le développement » énonce :

i) L'Etat accordera la plus haute priorité à la promulgation d'une législation établissant des mesures destinées à protéger et renforcer le droit du peuple à l'égalité d'accès au développement.

ii) L'Etat encouragera le développement agricole, industriel, technologique et scientifique en adoptant des politiques appropriées et une législation habilitante.

iii) Pour promouvoir la justice sociale, l'Etat réglera éventuellement l'acquisition, la possession, l'utilisation et la jouissance de la terre et autres biens, conformément à la constitution.

## Participation au développement

L'objectif central des organismes de développement internationaux et nationaux, ainsi que celui des ONG et des organisations de femmes directement impliquées dans le développement, est de s'attaquer au processus de marginalisation et l'inverser, ainsi que d'encourager l'émancipation et la pleine participation de la population à la construction de leur propre destinée et de leur société en ce qui concerne le développement. La marginalisation s'exprime sous la forme d'une absence de maîtrise sur son propre environnement matériel et sa vie, ainsi que sous la forme d'une limitation croissante de l'accès aux processus de prise de décision qui déterminent les conditions de vie matérielles et non matérielles de la population. La marginalisation est le résultat d'un processus politique impliquant l'exclusion sociale, économique, culturelle et politique due à l'inégalité des rapports de force. Cette inégalité s'exprime à travers l'inégalité d'accès aux ressources, à la production, à la propriété, au revenu, à l'information, à la connaissance et à la prise de décisions, ainsi que la maîtrise de ces facteurs à l'intérieur des ménages, des communautés, des nations, et du monde en général.

L'égalité des chances et l'émancipation devront être recherchées à tous ces différents niveaux. Cela signifie que des notions non-restrictives telles que « pauvres » ou « personnes marginalisées » devront être abandonnées. Les différences entre zone rurale et zone urbaine, le cadre éthique, l'âge, les capacités, l'orientation sexuelle et le statut social des hommes et des femmes non seulement entrent en compte en ce qui concerne l'accès au pouvoir, mais ils déterminent également la nature et l'étendue du processus de marginalisation.

L'émancipation est un processus qui exige une expression organisée et collective d'intérêts et de besoins partagés par les personnes marginalisées. Toutefois, sa réalisation ne saurait passer par la domination des uns par les autres, mais par une redistribution du pouvoir et par une maîtrise des ressources matérielles et non-matérielles. La redistribution et l'émancipation sont plus faciles à rechercher dans une situation de croissance et d'abondance. Les situations de pénurie font apparaître les conflits d'intérêt.

L'émancipation suppose que les gens prennent l'engagement commun de conduire des relations sociales démocratiques les uns avec les autres pour favoriser la participation de tous, indépendamment du niveau ou de la forme d'organisation sociale. Plus que toute autre manifestation de la

différence, l'inégalité entre les sexes est présente dans toutes relations sociales entre les gens et à tous les niveaux d'organisation, y compris dans les processus de reproduction considérés comme «privés» et ressortissant à l'expérience commune d'être humains qui la vivent individuellement; et cependant, ces expériences «privées» tendent à reproduire, marquer et légitimer les inégalités entre les sexes qui se manifestent en termes de pouvoir et de domination dans les soi-disant sphères d'influence publics et privés.

C'est cet engagement pour l'émancipation et la pleine participation de tous au développement qui a contraint des organisations telles que *Action for Development* (ACFODE) à réexaminer la frontière séparant le public du privé. ACFODE défend le droit à l'émancipation individuelle, mais sans violer ce droit à l'égard d'autres êtres humains.

Au cours des deux dernières décennies, la volonté s'est clairement manifestée de corriger l'état de subordination dans lequel étaient maintenues les femmes. Des progrès ont été accomplis sous la forme d'engagements pris par des gouvernements et des institutions internationales à travers l'adoption de déclarations globales reconnaissant le principe d'égalité des droits entre les femmes et les hommes. Toutefois, des rapports mondiaux sur le développement humain, portant en particulier sur le Sud, continuent de dresser un tableau plutôt sombre de l'étendue et du caractère universel des inégalités entre les femmes et les hommes.

Bien que, dans certains cas, des progrès aient été accomplis pour combler le fossé creusé par ces inégalités entre les femmes et les hommes dans les domaines de la santé et de l'éducation, il n'existe toujours pas de société où les femmes jouissent des mêmes chances que les hommes. Les lois d'un grand nombre de pays n'offrent pas non plus aux femmes la même protection et les mêmes droits. Voici quelques exemples qui illustrent le processus actuel de marginalisation des femmes :

- les femmes représentent 70 pour cent des 1,3 milliards de personnes qui vivent dans la pauvreté ;
- dans toutes les régions du monde, le salaire des femmes est considérablement inférieur à celui des hommes (pour le même travail, les femmes gagnent en moyenne 30 à 40 pour cent moins que les hommes) ;
- dans toutes les régions du monde, le taux de chômage des femmes est supérieur à celui des hommes ;

- le travail non monétisé ou invisible des femmes est estimé à 11 trillions de dollars américains par an ;
- les femmes représentent une très faible proportion des emprunteurs auprès des institutions bancaires officielles ;
- les femmes et les jeunes filles représentent les deux-tiers des 900 millions d'illettrés que compte le Sud ;
- la mortalité et la morbidité maternelles se chiffrent en un demi million de décès de femmes par an dont 99 pour cent dans les pays du Sud ;
- entre 25 à 50 pour cent de toutes les femmes subissent une forme de violence dans leur foyer ;
- environ 80 pour cent des 24 millions de réfugiés et personnes déplacées dans leur propre pays dans le monde sont des femmes ou des enfants. (PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 1995).

Les statistiques concernant la région africaine sont encore plus sombres.

En ce qui concerne l'émancipation sociale, économique, politique et culturelle des femmes, il est nécessaire de garantir aux femmes et aux hommes un bien-être égal, l'égalité d'accès et des chances, l'estime de soi, l'égalité des droits et la maîtrise de son destin, en vue de favoriser leur pleine participation au développement.

### **Inégalité entre les sexes – inégalité entre la ville et la campagne**

Le statut social des femmes et des hommes est déterminé par les règles, les traditions et les relations sociales qui, dans les sociétés et les cultures, se conjuguent pour fixer et sanctionner la conduite des femmes et des hommes, ainsi que la manière dont le pouvoir est attribué et exercé par les femmes ou les hommes.

La valeur du concept d'égalité entre les sexes réside en ce qu'il examine les interventions et processus sociaux par rapport à leurs conséquences pour les femmes, les hommes et les relations entre les femmes et les hommes. Etant donné que ce concept est applicable tant aux femmes qu'aux hommes, on pourrait le considérer à tort comme un concept neutre pour nier que, à l'intérieur de la hiérarchie des sexes, c'est l'homme qui occupe la position dominante. Par conséquent, une analyse des relations

entre les sexes ne se rapporte pas tant à l'étude de différences qu'à la manière dont ces différences sont sources d'inégalités quant à la détention du pouvoir par les femmes et les hommes.

Il est important de garder à l'esprit que le concept d'égalité entre les sexes est un concept analytique. En faire l'analyse suppose, de la part des organisations, une évaluation de l'incidence éventuelle de leurs politiques, programmes et interventions sur les femmes, sur les hommes et sur les relations entre les femmes et les hommes. L'approche fondée sur l'égalité entre les sexes promeut des stratégies visant à corriger les hiérarchies et les inégalités liées au sexe.

Il existe un besoin croissant d'entreprendre des interventions pour le développement. En Ouganda par exemple, la ventilation des indices du développement humain fait apparaître une grande disparité entre, d'une part, les femmes et les hommes et, d'autre part, la campagne et la ville. En 1995, l'indice du développement humain pour les femmes, qui était de 0,372, est tombé au-dessous de la moyenne nationale, tandis que l'indice de 0,504 pour les hommes était de beaucoup supérieur à la moyenne nationale. Cette disparité est due à plusieurs facteurs interdépendants, mais dont le plus crucial est l'inégalité d'accès au revenu et aux services sociaux, lesquels facteurs étant imputables au fait que les femmes continuent d'être défavorisées par rapport aux hommes tant du point de vue économique que social. Le non-accès aux actifs de production et l'inégalité des chances en matière d'éducation sont des éléments déterminants à cet égard.

A côté des inégalités liées au sexe, les disparités et inégalités entre la campagne et la ville demeurent également une réalité, en Ouganda par exemple. Selon les estimations officielles les plus récentes, les indices sur l'espérance de vie, l'éducation, et le revenu dans les zones rurales sont de loin inférieurs à ceux concernant les zones urbaines, ce qui confirme du reste à quel point la pauvreté liée au revenu demeure enracinée dans les zones rurales (PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain en Ouganda*, 1997).

Dans la quête du développement durable, les effets pervers de l'absence de revenu soulignent la nécessité impérieuse de mettre en œuvre des politiques et des programmes aptes à améliorer le revenu des ménages dans les zones rurales, où vivent 90 pour cent de la population.

**Tableau 1**

Indices du développement humain ventilés par sexe et selon le rapport campagne / ville – Ouganda, 1995.

Indices du développement humain Ventilation par sexe		Indices du développement humain selon le rapport campagne / ville	
Hommes	0,405	Ville	0,584
Femmes	0,372	Campagne	0,358
Ouganda	0,380	Ouganda	0,380

Disparités entre les sexes considérés pour l'ensemble du système éducatif. Le taux d'alphabétisation des jeunes filles et des femmes a toujours été inférieur à celui des hommes.

**Tableau 2**

Taux d'analphabètes en Ouganda (ventilation par sexe en pourcentage)

Population	Femme	Homme
Rurale	42,6	27,9
Urbaine	21,05	11,8

*Source : Enquête statistique sur le budget des ménages en Ouganda, 1991.*

Quelque 19 pour cent des femmes âgées de 15 à 19 ans sont analphabètes contre 7 pour cent pour les hommes. Le niveau brut d'inscription au cours primaires est de 55 pour cent pour les garçons contre 35 pour cent pour les filles; le taux d'alphabétisation des personnes du sexe féminin est de seulement 49 pour cent.

Alors que la main-d'œuvre agricole est en majorité constituée de femmes (70 pour cent du total) et que la production alimentaire est assurée par les femmes (70 à 80 pour cent du total), seuls 7 pour cent des femmes possèdent des terres.

Une étude récente du Ministère de la santé a montré que les disparités relatives au sexe sont virtuellement officialisées. Les grandes distances, le partage des coûts, les prestations de services matinales, l'absence de vie privée, et les messages d'information sur la santé ciblant les hommes se font au détriment des femmes. Les services de santé généraux sont inaccessibles, en particulier pour les femmes en milieu rural.

La déclaration la plus récente du gouvernement concernant sa stratégie de développement figure dans le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP). Le PEAP définit les priorités en matière de politiques et d'interventions publiques compte tenu du soutien apporté par les ONG et les donateurs. Ce plan intègre les questions de pauvreté dans la stratégie de développement national au lieu de présenter une stratégie séparée consacrée aux pauvres. Le PEAP est conçu pour viser une croissance durable et pour que les fruits de cette croissance soient partagés le plus largement possible. Il reflète une conviction – exigeant un consensus croissant en Ouganda – selon laquelle le meilleur moyen de sortir de la pauvreté consiste, pour les gens, à gagner des revenus provenant d'un emploi productif, y compris l'activité indépendante, et à participer activement aux processus de prise de décision.

Le gouvernement, conscient de la disparité notable entre les revenus des habitants des zones rurales et ceux des habitants des zones urbaines, a mis en place un programme de prêts concessionnels destiné principalement aux pauvres des zones rurales. Ce programme est communément appelé «ENTANDIKWA». Comme près de 90 pour cent des Ougandais et 92 pour cent des pauvres vivent dans les zones rurales, le PEAP et «ENTANDIKWA» misent fortement sur le développement rural, notamment la productivité agricole, l'infrastructure, les politiques agraires, le crédit, la petite entreprise, la sécurité alimentaire, l'environnement et l'eau. Toutefois, l'élaboration de politiques est sérieusement limitée par le manque d'informations. Par exemple, les données sur l'agriculture ne sont pas collectées systématiquement et, quand les données existent, elles ne sont pas ventilées par sexe.

Pour le PEAP, un meilleur accès à l'éducation et un enseignement de qualité constituent un domaine clé. L'enseignement primaire pour tous (UPE) a été mis en exergue comme une priorité nationale. Les inscriptions ont augmenté, passant de 2,9 millions à 5,2 millions d'écoliers et, malgré

que l'égalité des sexes ait été considérée un préalable nécessaire, elle a été ignorée dans la plupart des cas.

Au cours des douze dernières années, le gouvernement ougandais s'est efforcé de faire tomber un certain nombre d'inégalités liées au sexe en adoptant les mesures suivantes :

- un processus de démocratisation qui a vu la désignation d'un Inspecteur général du gouvernement auquel la société peut s'adresser pour demander réparation ;
- la promulgation d'une nouvelle constitution qui pose les fondations d'un transfert du pouvoir au peuple par le biais de conseils locaux mis en place en tant qu'éléments du processus de décentralisation, ainsi que par l'inscription de la promotion sociale dans les lois à travers l'attribution aux femmes d'un tiers des positions décisionnelles au sein des conseils locaux. En outre, des collèges électoraux élisent au parlement des femmes issues des districts existants ;
- la création d'un ministère du développement communautaire s'occupant des questions touchant l'égalité entre les sexes et chargé de conseiller le gouvernement sur les voies et moyens d'apporter des solutions à l'inégalité entre les sexes. L'Ouganda possède maintenant une politique en matière d'égalité entre les sexes ;
- la promotion sociale a également été étendue aux institutions d'enseignement supérieur afin d'augmenter le nombre des femmes inscrites à l'université. Depuis 1990, un bonus de 1,5 points s'ajoutant aux notes d'examen est accordé à toute femme inscrite remplissant les conditions requises. Grâce à cette politique, l'inscription des femmes a progressé de près de 30 pour cent ;
- l'Ouganda compte aujourd'hui six femmes ministres, 52 députées, et c'est une femme qui occupe le poste de vice-présidente de la République.

Les exemples ci-dessus montrent qu'un certain nombre de mesures officielles ont été prises pour s'attaquer aux disparités liées au sexe, même s'il reste à les appuyer par des textes législatifs et qu'elles doivent s'accompagner d'un changement des pratiques actuelles.

Malgré quelques progrès positifs, le fossé des inégalités liées au sexe et les disparités entre la campagne et la ville existent toujours. Le gouvernement seul n'a pas les moyens de résoudre cet immense problème et, à cet égard, les organismes de développement internationaux et nationaux, ainsi que les ONG et les organisations de femmes, œuvrent de concert avec le gouvernement pour changer positivement la vie de la population.

Le secteur des ONG a connu un développement formidable au cours de dix dernières années. Plus d'un millier d'ONG sont enregistrées au Conseil des ONG et participent au développement.

### **Contribution de «Action for Development» au développement**

Action for Development (ACFODE) est une organisation nationale de femmes créée en 1985 et qui occupe les avant-postes dans la lutte en faveur des femmes. Elle s'est donnée pour mission «de construire une société juste en renforçant les acquis et en servant de locomotive pour l'émancipation des femmes, l'équité et l'égalité entre les sexes».

Action for Development (ACFODE) participe pleinement à l'élaboration et à la recherche de solutions au problème grave de la pauvreté omniprésente, des inégalités liées au sexe ainsi que des disparités socio-économiques entre la campagne et la ville. Elle a élaboré des programmes afférents à ces questions.

En tant qu'organisation d'affiliation, ACFODE dépend du bénévolat de ses membres. La principale caractéristique qui la distingue d'autres ONG de femmes tient à son statut d'organisation ayant de multiples domaines d'intérêt et prônant un développement intégré.

A ses débuts, ACFODE se consacrait exclusivement à la lutte des femmes, et celles-ci sont encore aujourd'hui au cœur de son combat pour le développement. Toutefois, ACFODE a évolué, saisi l'opportunité d'identifier ses partenaires et de réexaminer sa méthode de travail. Sa volonté initiale de ne travailler qu'avec des femmes – son approche WID (Women in Development (les femmes dans le développement)) – s'est transformée en une approche GAD (Gender and Development (l'égalité entre les sexes et le développement)). Les hommes peuvent aujourd'hui devenir membres associés d'ACFODE et participer à tous ses programmes.

L'identification de tous les partenaires d'ACFODE a permis à notre organisation de percevoir la nécessité de se mettre en contact avec des femmes et des hommes susceptibles d'influer sur son action.

Aujourd'hui, ACFODE est une organisation phare dans l'action pour l'égalité entre les sexes et pour le développement en Ouganda. Dans sa détermination incessante d'occuper la tête du combat pour l'égalité entre les sexes et la mise en œuvre effective des buts et objectifs de l'organisation, un «Cadre pour l'égalité entre les sexes» a été élaboré pour servir en matière de planification, de conception, d'application et de surveillance de programmes afférents à l'égalité entre les sexes. L'on a constaté que les membres et partenaires d'ACFODE se recrutent à tous les échelons et dans toutes les couches de la société : citadins et ruraux, membres de professions libérales et non diplômés, femmes, hommes, filles, garçons. C'est grâce à l'engagement de ces membres, de son personnel et de ses partenaires qu'ACFODE a pu honorer ses engagements d'élaborer et de mettre en œuvre ses programmes pour l'égalité entre les sexes. L'engagement seul, bien que nécessaire, ne suffit pas pour une mise en œuvre effective de tels programmes. Par conséquent, il importait pour ACFODE d'établir et d'adopter un arrangement conceptuel commun et une perspective clairement définie en matière d'égalité entre les sexes, aux niveaux individuel, institutionnel et organisationnel.

ACFODE aborde les inégalités liées au sexe sous différents angles comme, par exemple, le «lobbying», la sensibilisation, l'éveil des consciences, les interventions et la constitution de réseaux.

ACFODE met en œuvre six programmes de développement concernant directement les inégalités liées au sexe et les disparités entre la campagne et la ville.

#### **Programme en faveur de l'émancipation économique**

Ce programme vise l'émancipation économique des femmes. Il met l'accent sur la formation des femmes rurales à l'identification de projets, la planification, la gestion et la commercialisation de leurs produits. Les objectifs poursuivis dans le cadre de ce programme sont :

- le renforcement de la capacité des femmes à se prendre en charge ;

- une participation accrue des femmes au développement socio-économique de leur communauté et de la nation.

Si au départ ACFODE limitait ce programme aux femmes, elle l'a aujourd'hui étendu aux hommes. Ce changement est reflété dans le tableau suivant tiré du Rapport sur les Fonds pilotes renouvelables.

**Tableau 3**

Fonds renouvelables d'ACFODE

District	Nbre des hommes	Nbre des femmes	Nbre des groupes
Lira	45	143	7
Pallisa	11	76	4
Kiboga	21	73	8
Rukungiri	10	165	8
Total	87	447	27

*Source : Rapport sur les Fonds renouvelables d'ACFODE*

Le taux de remboursement au mois de février 1998 était de 65 pour cent, et une évaluation réalisée à la fin de 1997 indiquait un accroissement des revenus pour les groupes et, partant, un mieux-être des familles.

**Programme pour l'éducation et la formation**

Ce programme œuvre à l'élimination de toutes les formes de déséquilibre liées au sexe dans le système éducatif. Il met en œuvre un programme d'éducation familiale (FLE) dans les six districts où ACFODE est présente. ACFODE développe également les capacités de ses membres et de son personnel à travers un programme de perfectionnement des compétences.

Les objectifs poursuivis dans le cadre de ce programme sont :

- la lutte pour l'élimination de la discrimination à l'encontre des jeunes filles dans les domaines de l'éducation et de la santé ;

- la lutte pour l'élimination des attitudes culturelles et pratiques négatives dirigées contre les femmes ;
- la promotion auprès des décideurs politiques, à différents niveaux, d'une meilleure sensibilité aux problèmes liés à l'inégalité entre les sexes, et aux problèmes d'analyse et de planification ;
- le développement des capacités de ses membres et de son personnel.

Ces objectifs sont poursuivis à travers des séminaires et des ateliers de sensibilisation aux rapports entre les sexes s'adressant aux étudiants, aux jeunes ayant abandonné l'école, aux enseignants et aux dirigeants communautaires. Une évaluation réalisée dans le district de Luweero portant sur les jeunes ayant abandonné l'école a révélé l'existence d'une forte demande de la part de ces jeunes de retourner à l'école afin de poursuivre leur études. Des brochures sur les questions sexuelles et la sexualité sont distribuées dans les écoles.

#### **Programme portant sur l'enseignement du droit relatif aux droits de l'homme**

Maintenant que l'Ouganda dispose d'une constitution qui accorde une place aux questions relatives à l'égalité entre les sexes, il reste à ACFODE de relever le défi en menant une action de «lobbying» pour obtenir l'abrogation d'un certain nombre de lois négatives non conformes à la constitution.

ACFODE organise en milieu rural des séminaires et des ateliers de sensibilisation et d'éveil des consciences destinés tant aux hommes qu'aux femmes.

Ces programmes ont pour objectifs :

- d'appeler l'attention des femmes et des hommes sur leurs droits ;
- d'œuvrer à la réforme des lois et encourager les femmes à participer activement à la politique ;
- de poser le débat sur les questions relatives à l'acquisition de terres et de biens par les femmes, au mode d'héritage, aux mariages d'enfants, à la violence conjugale, au viol et à l'avilissement ;

- de fournir des informations sur celles des lois en vigueur qui sont surannées, les pratiques coutumières et religieuses à changer, toutes choses qui, l'une dans l'autre, maintiennent les femmes en état d'esclavage ;
- d'aider les femmes à accéder aux ressources économiques et à s'en assurer la maîtrise, en vue non seulement de contribuer au développement, mais aussi d'en recueillir des fruits.

Les discussions avaient également porté sur les questions touchant le mode d'héritage, la succession, les droits des femmes, la garde des enfants, la dot, le mariage des enfants, le divorce et la pension alimentaire, la violence conjugale, et les droits de l'enfant.

#### **Programme portant sur l'information et la documentation**

ACFODE est consciente que les progrès à accomplir passeront par une sensibilisation permanente et, à cette fin, elle produit des publications à des intervalles réguliers. Des femmes et des hommes débattent de questions économiques thématiques dans ces publications qui fournissent aux gens une tribune leur permettant de faire connaître leurs opinions.

Ce programme vise à :

- instaurer la confiance chez les femmes et promouvoir une image favorable des femmes ;
- changer les attitudes négatives de la société qui font obstacle à l'émancipation des femmes ;
- faire connaître les activités d'ACFODE par le biais des médias ;
- promouvoir une littérature responsable et attentive aux disparités entre les sexes.

#### **Programme en matière d'éducation civique**

Les citoyens ont besoin d'être sensibilisés au contenu de la nouvelle constitution. Certaines dispositions, dont la mise en œuvre a déjà commencé, ne sont pas comprises du public, en particulier des femmes. ACFODE a identifié un certain nombre de points prioritaires actuellement traités, comme :

- les droits et devoirs fondamentaux du citoyen ;
- les libertés et droits fondamentaux de l'homme ;
- la démocratie et le développement ;
- l'égalité entre les sexes et la participation politique ;
- l'administration locale et la décentralisation ;
- le processus électoral.

Le programme à long terme d'ACFODE concernant l'éducation civique vise les objectifs suivants :

- stimuler et encourager les femmes à intervenir effectivement, en tant que candidates ou électrices, dans tous les domaines de la politique ;
- expliquer les règles qui déterminent les élections au Conseil local ;
- sensibiliser les gens à l'importance de la participation des femmes à la conduite des affaires de leur communauté.

#### **Programme pour la recherche**

Ce programme met l'accent sur la recherche orientée vers l'action, qui vise à renforcer les autres programmes d'ACFODE et à apporter des informations à d'autres organisations s'occupant de questions d'égalité entre les sexes.

Ce programme vise les objectifs suivants :

- fournir des informations sur les questions relatives à l'éducation, la santé, la politique, les situations juridiques et socio-économiques vues sous l'angle de l'égalité entre les sexes ;
- faire connaître aux partenaires les résultats des recherches effectuées par ACFODE ;
- évaluer les stratégies et l'impact des programmes d'ACFODE ;
- constituer une base de données sur les questions relatives à l'égalité entre les sexes ;

- mettre à disposition des données de référence pour la mise en œuvre des programmes d'ACFODE comme, par exemple, ceux concernant l'éducation et l'émancipation des femmes.

Des recherches ont été conduites sur le thème de « L'abandon scolaire chez les filles en Ouganda : le poids des contraintes familiales et comportementales sur l'éducation des filles ».

Selon une observation critique effectuée, le taux des abandons scolaires chez les filles était supérieur à celui observé chez les garçons, et cette situation était attribuée à des facteurs socioculturels négatifs tels que, par exemple, le mariage ou la grossesse précoces.

ACFODE continue de renforcer ses initiatives concernant la constitution de réseaux avec d'autres ONG poursuivant des buts et des objectifs similaires en matière de développement.

ACFODE est membre de *Development Network of Indigenous Voluntary Associations* – DENIVA (Réseau d'associations bénévoles autochtones pour le développement), de *Uganda Women's Network* – UWONET (Réseau de femmes ougandaises), et du *National Association of women's organisations in Uganda* – NAWOU (Association nationale d'organisations de femmes en Ouganda).

ACFODE mène actuellement des activités de réseau portant sur les inégalités entre les sexes et les disparités entre la campagne et la ville, dans le cadre d'une coopération avec l'*Association of Uganda Women Lawyers* – FIDA (Association des femmes juristes d'Ouganda) et *Uganda Debt Network* – UDN (Réseau ougandais sur l'endettement).

## Conclusion

La société civile, les ONG, les gouvernements, ainsi que les organismes de développement internationaux ou nationaux devront continuer de participer collectivement au développement et de chercher des solutions aux inégalités liées au sexe et aux disparités entre la campagne et la ville.

Les inégalités liées au sexe perdurent dans les domaines social, économique, politique et culturel, et les disparités criantes entre la campagne et

la ville sont loin d'être réduites. Les femmes continuent d'être marginalisées.

La concertation est particulièrement importante car la prestation de services fait intervenir un grand nombre d'acteurs qui ont des connaissances du terrain ou des connaissances spécifiques. En outre, la sensibilisation aux questions relatives à l'inégalité entre les sexes et au développement exige que la société civile soit consultée si l'on souhaite baser une quelconque politique sur une compréhension réaliste de la situation actuellement défavorable, en particulier dans les zones rurales.

La participation au développement se mesure à la fois au processus d'élargissement du choix des femmes et des hommes et aux niveaux du bien-être qu'ils auront atteint. Les choix les plus cruciaux portent sur la jouissance d'une vie longue et saine, d'une bonne éducation et d'un niveau de vie décent. D'autres choix complémentaires sont liés à la jouissance de la liberté politique, de droits de l'homme reconnus et du respect de soi.

En conclusion, il importe donc de coordonner tous les programmes mis en œuvre pour lutter contre la pauvreté, par la promotion d'une participation active au développement. Il est vital d'établir un partenariat actif entre toutes les parties, impliquant notamment le gouvernement à tous ses échelons, les donateurs des ONG et la société civile. Ce partenariat est nécessaire pour éviter la concurrence, le haut niveau de chevauchement des tâches et, plus grave encore, la dissipation des ressources limitées.



## PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT : S'ATTAQUER À L'INÉGALITÉ ENTRE LES SEXES ET ENTRE LA VILLE ET LA CAMPAGNE

ASHA RAMGOBIN\*

**U**ne plus grande émancipation sociale des communautés et des citoyens défavorisés et un développement économique et social communautaire universel sont deux objectifs poursuivis par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'expérience en Afrique du Sud et ailleurs a démontré qu'un des moyens d'atteindre ces objectifs consiste à associer directement la communauté aux projets, programmes et processus de développement. Mais l'expérience a montré aussi qu'il existe un grand nombre de facteurs qui peuvent inhiber les avantages éventuels des processus participatifs. Si les mécanismes et les processus participatifs ne sont pas soigneusement ciblés, planifiés et gérés, ils peuvent se révéler inefficaces, ralentir la fourniture des ressources tant attendues par les populations et occasionner tant de coûts supplémentaires qui pourraient l'emporter sur les avantages éventuels.

### Mise en situation du développement participatif

Ces quelques dernières décennies ont été le témoin d'une évolution des méthodes et processus de planification du développement à l'échelle mondiale. Dans une large mesure, ces changements sont allés de pair avec une conceptualisation plus élargie du développement même. Dans la conceptualisation plus étriquée de la « théorie de la modernisation », le développement est défini simplement comme étant la croissance économique. Au fil du temps, le concept de développement s'est élargi, au moins chez certains, pour englober le développement social et humain. Ce cheminement s'est fait par l'intégration de concepts et d'objectifs tels que la

---

\* Asha Ramgobin, Convocatrice de la Table ronde sur l'inégalité entre les sexes, *Association of Democratic Lawyers*, Afrique du Sud.

« redistribution des fruits de la croissance », la satisfaction d'un grand nombre de « besoins humains fondamentaux », la protection des droits civils et politiques, l'objectif de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, et la mise en œuvre de technologies écologiques et viables. De la même manière, les méthodes de planification de développement ont évolué pour inclure en général la participation communautaire au lieu de dépendre simplement d'experts, de techniciens ou de professionnels de la planification venant de l'extérieur.

La participation communautaire signifie généralement une participation active de la grande masse des populations concernées – mais plus particulièrement de ses éléments défavorisés ou exclus – dans la formulation, la mise en œuvre et la supervision de politiques, projets et programmes de développement (Martin 1985). Elle est prônée en tant que condition importante pour le développement et l'émancipation économiques et sociaux, mais aussi en tant qu'objectif de développement en soi. Bien que son importance soit reconnue largement, à défaut de l'être unanimement, la participation au processus de développement n'en répond pas moins à un large éventail de pratiques et d'objectifs méthodologiques. L'idée est défendable à juste titre si l'on tient compte des divers cadres culturel, politique et socio-économique dans lesquels la participation intervient (Martin 1995). Dans certains cas, par exemple, la participation est utilisée comme une méthode de recherche et d'évaluation pour déterminer l'étendue, les causes ou la nature de la pauvreté ou d'autres maux ciblés par des programmes de développement. Plus spécifiquement, la participation des résidents de localités à des évaluations de la pauvreté est encouragée pour assurer que les programmes s'attaquent aux causes réelles de la pauvreté et non à ses symptômes (Chambers 1992; Burkey 1993). Dans d'autres cas, la participation est encouragée dans le but de mieux connaître, auprès des pauvres, les pratiques traditionnelles et les technologies indigènes, ou de développer au niveau local le sens de la propriété et du suivi (Jazairy 1992:351). Dans d'autres cas encore, la participation à la planification de développement est perçue comme un moyen de prévention ou de gestion des conflits communautaires (Max-Neef 1989).

Si l'on se réfère à la littérature et à la pratique internationales, la participation est recherchée à la fois comme un moyen et comme finalité. En tant que finalité, elle est l'aboutissement d'un besoin humain fondamental de contribuer aux processus qui déterminent sa propre vie. Elle permet de

sortir de la dépendance et de se prendre en charge. En tant que moyen, la participation permet d'atteindre d'autres objectifs politiques, sociaux ou économiques. Elle peut apporter la viabilité et le rendement, réduire les coûts des programmes; elle peut aussi tirer parti des pratiques et technologies locales adaptées à l'environnement ou aux capacités humaines (Jazairy 1992:342-3).

### **Avantages éventuels de la participation communautaire au développement**

Il est évident que la participation communautaire au processus de développement est un préalable nécessaire pour l'émancipation et la transformation des communautés défavorisées. Celles-ci englobent les femmes, les populations des zones rurales et des zone périurbaines, les jeunes, les personnes âgées et d'autres groupes exclus. Les points qui suivent recensent les avantages de la participation communautaire.

- 1) Ce n'est qu'en associant véritablement les communautés à la planification, la mise en œuvre et la supervision des programmes qu'on pourra *satisfaire leurs besoins réels*. Les populations des zones rurales sont à même de déterminer leurs propres besoins, Les femmes, qui sont souvent les principales bénéficiaires des programmes et aides pour le développement, savent quels sont leurs besoins. Les promoteurs du développement, les prestataires de services (y compris l'Etat et le secteur privé) échafaudent parfois des hypothèses erronées concernant les besoins et les priorités des communautés.

Par exemple, les femmes diront qu'elles ont besoin de crèches pour pouvoir travailler et apporter une participation effective. Dans une zone rurale de l'Afrique du Sud, par exemple, le Ministère de la santé a rénové un dispensaire existant sans consulter au préalable la communauté pour connaître ses besoins spécifiques. Aussi, malgré les rénovations effectuées, les gens de la région (en particulier les femmes) préfèrent encore se déplacer sur une distance de près de 60 km pour se faire soigner.

- 2) La participation communautaire permet de recenser et d'améliorer les compétences, les capacités et les ressources naturelles des communautés.

Dans certaines zones périurbaines de l'Afrique du Sud, des jeunes ayant participé activement dans des processus de développement ont développé les capacités et les compétences requises pour servir ultérieurement comme consultants pour d'autres promoteurs du développement. Ces compétences intrinsèques, qui leur ont permis d'aider leurs concitoyens communautaires à identifier leurs besoins et priorités en matière de développement, ont été mises en valeur par le biais du processus participatif.

- 3) Les communautés sont à même de superviser les étapes du développement dans ce domaine. En les associant aux processus participatifs, on leur donne la possibilité de développer une meilleure compréhension des cycles de développement et d'être mieux équipées pour en superviser efficacement les étapes.
- 4) La participation permet aux communautés d'aider les promoteurs, prestataires de services et organismes du gouvernement à anticiper les conflits et à planifier à l'avance.
- 5) La participation populaire au développement accroît également la viabilité de ces initiatives. Par exemple, dans une communauté rurale de l'Afrique du Sud, des femmes et des hommes participaient à des comités de construction de routes villageoises. Grâce à cette participation, des membres de la communauté ont pu apprendre (par le biais de programmes de formation et de mise en valeur du potentiel) à construire des routes eux-mêmes. Ils ont ainsi pu autogérer ces programmes, créer de nouveaux emplois dans ce secteur et soumettre d'autres contrats de ce type.
- 6) Contrairement à ce que certains croient, des méthodologies participatives appropriées augmentent l'efficacité de programmes en ce que ces derniers peuvent être réalisés dans des délais plus courts, de manière plus rentable, et avec moins de temps consacré à la gestion des conflits.
- 7) Même si des représentants du gouvernement ont été élus au suffrage universel, et parfois dans des élections libres et équitables, leurs mandats doivent être remis en cause et des comptes demandés continuellement aux représentants élus, ce que le processus de développement participatif permet de faire. Il en est particulièrement ainsi au niveau des conseils municipaux, locaux ou villageois.

- 8) Le développement participatif encourage également à l'organisation de communautés qui ne sont pas déjà organisées. Dans les zones rurales, l'on constate souvent que le niveau organisationnel limité existant reflète le niveau limité des ressources disponibles. Dans les cas où des organisations représentatives et effectives sont mise en place pour répondre aux besoins spécifiques des femmes et des communautés dans les zones rurales, le développement et l'émancipation à long terme ont suivi.
- 9) Les communautés, et plus encore les personnes exclues dans les zones rurales, les femmes et les habitants des zones périurbaines, commencent à compter sur eux-mêmes lorsqu'ils sont associés à la réalisation de leur épanouissement social et économique.
- 10) Enfin, par le biais de modèles de participation effectifs, un partenariat solide peut se créer entre le gouvernement, la société civile et les organismes de développement. Ces partenariats permettent d'assurer un plus grand rapprochement du gouvernement à la communauté; il en découle une meilleure circulation de l'information à travers la chaîne du partenariat, ce qui permet à la communauté d'acquérir de meilleures connaissances et donc d'accroître son pouvoir.

On voit donc que le développement participatif stimule un processus qui permet aux communautés exclues ou pauvres d'avoir une plus grande emprise sur leur vie. Dans la plupart des cas, les femmes, les habitants des zones rurales et les pauvres des zones périurbaines ont été largement tenus à l'écart de toutes les décisions touchant leur vie. Ils ont subi un conditionnement tel qu'ils se sont crus incapables de prendre ces décisions importantes ou d'influer d'une quelconque manière positive sur leur propre développement. Les pouvoirs publics, d'autre part, pensent que leur niveau de compétence et de formation leur permet de comprendre et de «connaître» les besoins de ces communautés.

Cependant, comme on l'a souligné plus haut, les communautés sont le plus souvent mieux placées pour articuler leurs propres besoins. Lorsqu'ils sont écoutés et entendus, la communauté et les groupes exclus au sein de la communauté peuvent développer un sens renouvelé de l'estime de soi et de confiance dans leur capacité de contribuer positivement à leurs propres croissance et développement. Les membres de la communauté peuvent alors commencer à maîtriser pleinement leur propre vie.

## Obstacles à la participation au développement

S'il est clair que le développement participatif produit des résultats tangibles, l'on ne devrait néanmoins pas s'engager dans de tels processus sans prendre d'infinies précautions, en raison des obstacles ou des coûts concomitants qui en résultent.

- 1) Une des principales préoccupations ordinaires est liée au risque de «récupération» ou de «cooptation». Dans des situations où les ressources sont rares, les communautés ne sont pas homogènes, et là où le développement est un concept fortement politisé, ce risque s'en trouve accru.

La cooptation survient souvent lorsque le prestataire de services, le gouvernement, l'organisme de développement ou le promoteur associe de façon marginale les groupes communautaires pour réduire leur opposition ou neutraliser des individus susceptibles d'être des adversaires. Contrairement à la participation véritable, un processus de cooptation peut neutraliser une organisation communautaire nourrissant des inquiétudes légitimes, faute pour celle-ci d'être associée au processus.

Le processus peut également être récupéré par des intérêts politiques partisans, fort éloignés du souci de satisfaire les besoins sociaux, économiques ou culturels des communautés.

Les gouvernements, les organismes de développement et autres prestataires de services sont également exposés au risque de voir le processus confisqué par des opportunistes, des potentats locaux, des gens poursuivant des intérêts personnels directs, voire des criminels ou soi-disant «chefs de guerre».

- 2) En outre, les processus participatifs aboutissent parfois à la confiscation du pouvoir d'action des couches vulnérables de la communauté, telles que les femmes ou les paysans. Tel est le cas lorsque le mode de choix des dirigeants au sein de la communauté est élitiste ou non représentatif, ou lorsque ces dirigeants se maintiennent au pouvoir simplement par l'usage de la force, de menaces ou par la rétention de l'information, et non par un mandat légitimement acquis.

- 3) Le processus participatif crée parfois un conflit entre des représentants élus, des représentants communautaires et des dignitaires traditionnels. Dans les zones rurales ou périurbaines, les représentants élus dans les administrations locales considèrent souvent la participation comme une menace. Ils perçoivent le mécanisme ou l'organisme participatif, tel que les comités de développement, par exemple, comme un « quatrième pouvoir » du gouvernement. Dans les zones rurales, des conflits surviennent souvent là où des dignitaires tribaux ou traditionnels continuent de régner.
- 4) Un principal obstacle à un développement participatif approprié est lié à l'absence de ressources financières adéquates pour appuyer ces programmes. Dans la plupart des cas, la répartition s'effectue au niveau local et l'administration locale n'est pas dotée de ressources suffisantes. Ainsi, leurs élus détiennent un « mandat sans ressources » qui ne permet pas d'assurer un développement participatif. C'est à ce niveau que les budgets nationaux, les budgets régionaux et les donations des organismes de développement doivent être reconsidérés et permettre de faire en sorte que les communautés puissent participer pleinement au processus de développement.
- 5) Un obstacle futur à la participation communautaire découle d'une gestion inefficace par le gouvernement. De toute évidence, lorsqu'un gouvernement est incapable de concentrer et coordonner ses efforts pour planifier, gérer, mettre en œuvre et évaluer des programmes de développement, les communautés ne peuvent que suivre, étant privées des moyens de contribuer positivement au processus. D'autre part, une planification et une gestion intégrées, organisées et efficaces au sein du gouvernement et des organismes de développement stimulent les processus participatifs. Elles empêchent l'installation d'un trop grand nombre d'organismes décentralisés dans une seule zone géographique ou communauté. Elles empêchent également le gouvernement de s'appuyer de manière anarchique sur les communautés.
- 6) La violence politique, le crime et la corruption, en tant que freins spécifiques au développement, sont également des obstacles au développement participatif.

- 7) De plus, les faibles taux d'alphabétisation, l'absence de compétences organisationnelles requises pour mettre en place et gérer des organisations au sein des communautés, ainsi que le manque de ressources fondamentales telles que des locaux pour tenir des réunions, constituent des obstacles majeurs au développement participatif.

Enfin, il est clair que les processus participatifs conçus sans prendre en compte les besoins spécifiques des zones rurales, des femmes et des autres segments exclus de la population ne peuvent atteindre les objectifs déclarés.

## **Initiatives en Afrique du sud**

### **Au niveau local**

Certaines juridictions locales ont mis au point des politiques dans le cadre desquelles des mécanismes institutionnels permettent une participation plus effective des communautés. Dans l'une de ces zones, les pouvoirs publics locaux ont décidé de réserver une importante somme d'argent destinée à cette fin. Le modèle utilisé est celui d'un forum d'une organisation communautaire dans laquelle sont représentés les différents secteurs : services de police communautaire, secteurs d'affaires (petites, moyennes, micro-entreprises et entreprises établies), organisations civiques locales, comités de développement, contribuables, femmes et jeunes. Ces pouvoirs publics locaux proclament avec une fierté non dissimulée leur engagement aux principes de saine conduite des affaires publiques et au renforcement de la société civile, ce qui laisse entendre que les représentants élus seront tenus à l'obligation de rendre des comptes.

### **Au niveau régional**

Notre entité, le Campus Law Clinic, a été mandatée pour réaliser une étude et ébaucher une politique et une législation pour le KwaZulu Natal en vue de mettre au point des mécanismes institutionnels permettant la participation communautaire au processus de développement. La méthode adoptée est participative en théorie et en fait. Une partie non négligeable du présent exposé s'inspire de l'étude déjà réalisée dans le cadre de ce programme.

### **Au niveau national**

Au niveau national, le processus d'élaboration de politiques visant à établir un lien entre la croissance et le développement et à améliorer le processus participatif est presque achevé. Le gouvernement a également élaboré des stratégies de planification intégrée et de définition d'objectifs de développement économique local - et aujourd'hui, il mise particulièrement sur la participation des femmes. Le cadre structurel est issu du plan national de reconstruction et de développement considéré conjointement avec la nouvelle politique financière. Le gouvernement national s'est également engagé à constituer des ressources destinées à renforcer l'administration locale - car elle est la plus proche du peuple -, afin de lui permettre de mener à bien sa mission de planification et d'exécution des programmes de développement.

## **Recommandations**

### **Principes généraux**

1. Les mécanismes destinés à favoriser la participation de la communauté au développement devraient inclure, au moins, les cinq principes généraux suivants.
  - a) évaluer les conditions et ressources locales ;
  - b) mettre en valeur les capacités humaines locales ;
  - c) évaluer les progrès accomplis et déterminer s'il y a lieu de modifier des projets ou des programmes de développement ;
  - d) anticiper les questions pouvant engendrer au sein de la communauté l'éventualité de conflits relatifs au développement ; et
  - e) susciter l'engagement communautaire à l'égard de projets ou de programmes de développement, et amener les communautés à s'approprier ces projets ou programmes.
2. Des mesures doivent être prises par le gouvernement et la communauté pour atteindre ces objectifs.

### **Au niveau national**

1. Les lois en vigueur aux niveaux national, régional et municipal devraient être examinées afin d'en évaluer l'incidence sur les processus de participation communautaire, et d'en déterminer les modifications nécessaires. Par exemple, en Afrique du Sud, les lois régissant la collecte de fonds – lois qui étaient de toute évidence destinées à limiter le fonctionnement de la société civile – sont actuellement en train d'être modifiées. Une attention particulière devrait être accordée aux mécanismes de financement, aux conditions et au statut juridique de l'enregistrement, aux droits d'utilisation et d'occupation concernant des valeurs actives (notamment les ressources naturelles), et à l'obligation de rendre des comptes.
2. Le gouvernement national devrait mettre au point, concernant les processus de participation communautaire, des directives ou des lois à l'intention des fournisseurs et sous-traitants de l'Etat du secteur privé et de la société civile.
3. Une action de « lobbying » devrait être menée auprès du gouvernement national pour réclamer la mise au point d'une politique globale relative aux mécanismes de participation communautaire.
4. Les juristes devraient étudier les besoins d'une législation nationale, régionale et/ou municipale ou de réglementations habilitantes aptes à créer un environnement dans lequel la participation communautaire pourra prospérer.
5. Le gouvernement national, les services du gouvernement régional – mêmes ceux qui ne sont pas généralement ou régulièrement impliqués dans des programmes de développement – devraient évaluer systématiquement leur rôle spécifique dans le processus de développement, ainsi que dans le renforcement de la participation communautaire au développement.

### **Au niveau continental**

1. Les mécanismes et les stratégies visant la participation communautaire devraient être partagés de manière structurée et planifiée. Pour cela, des réseaux régionaux devraient exister pour apporter un soutien institutionnel.

**Au niveau local**

1. Les juristes devraient aider les organisations communautaires à élaborer des entités juridiques appropriées et à rédiger des constitutions consacrant les principes fondamentaux de démocratie et de droits humains.
2. Si besoin est, une telle assistance devrait s'étendre, par delà la rédaction de textes juridiques, vers l'organisation d'ateliers sur les concepts et les principes.

Enfin, au moment de mettre au point des mécanismes, il y aurait lieu de garder à l'esprit le contexte spécifique des zones rurales, urbaines et péri-urbaines, les besoins spécifiques des groupes exclus, comme les femmes, les jeunes, les personnes âgées ou les enfants.



**PROGRAMMES D'AJUSTEMENT  
ET RÉALISATION  
DES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX  
DES FEMMES**

JOANA FOSTER\*

**A** la suite de l'adoption séparée de deux pactes distincts énonçant l'un, les droits civils et politiques et l'autre, les droits économiques, sociaux et culturels, la tendance s'est installée d'établir une distinction entre eux en les qualifiant de droits de première génération et de droits de seconde génération. Cette division est artificielle et imputable au seul fait qu'aux Nations Unies, les pays occidentaux étaient parvenus à renverser une décision de l'Assemblée générale qui voulait adopter une seule et unique convention fondée sur la conviction que toutes les catégories de droits humains sont interdépendants. Le fait d'attribuer aux droits économiques, sociaux et culturels l'étiquette de « droits de seconde génération » est trompeur étant donné que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels furent élaborés en même temps dans le cadre d'une seule convention, contrairement aux droits de solidarité dits « droits de troisième génération » qui, eux, furent rédigés ultérieurement.

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples n'établit pas une telle distinction. Ces deux ensembles de droits sont énoncés dans une seule charte. En fait, la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels est considérée dans la Charte africaine comme garantissant l'exercice des droits civils et politiques. Malheureusement, l'infrastructure nécessaire pour la réalisation de ces droits est largement déficiente en Afrique, ce qui annule l'efficacité potentielle de la Charte pour ce qui est de la promotion et de la protection des droits humains en tant que droits

\* M<sup>me</sup> Joana Foster est coordinatrice régionale de Women in Law and Development in Africa - WILDAF, Harare (Zimbabwe).

indivisibles, inaliénables, interdépendants et indissociables. Du reste, la Commission elle-même n'a pas encore commencé d'accorder l'attention requise à la promotion des droits économiques, sociaux et culturels.

Une des raisons qui expliquent cette séparation tient au rôle dévolu aux Etats eu égard aux différents droits. Les droits civils imposent à l'Etat des obligations passives d'abstention alors que les droits économiques, sociaux et culturels sont des droits dits de programme qui imposent à l'Etat des mesures proactives. A cet égard, il est plus facile pour un Etat de se contenter de rester passif vis-à-vis des droits, une action positive n'étant pas requise.

Les droits économiques, sociaux et culturels présentent, tous, les caractéristiques fondamentales reconnues aux droits humains. Ils sont universels, inhérents (reconnus ou acquis), inaliénables, indivisibles, interdépendants et indissociables. Comme l'a fait remarquer M. Kotteh dans son exposé, la dignité est l'essence même des droits humains; elle ne peut s'exercer que par la réalisation de toutes les catégories de droits (droits civils et politiques; droits économiques, sociaux et culturels; droits de solidarité).

Pour les femmes, le développement et les droits humains sont si intimement liés que la qualification des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels en droits de «première génération» et de «seconde génération», respectivement, est dénuée de sens. Pour être durable, équitable et démocratique, le développement doit s'inscrire entièrement dans la perspective des droits humains. Une approche plus holistique du développement par les droits humains évitera les pièges dans lesquels sont tombés, dans le passé, les programmes de développement dont bon nombre avaient échoué. Pour les femmes, **l'approche sociale doit être évitée car elle s'est révélée irréalisable en l'absence d'une culture des droits humains** chez les femmes africaines. L'accès des femmes à leurs droits humains transforme leurs activités économiques qui, d'activités de subsistance deviennent des activités durables.

Dans le cadre de l'élaboration de stratégies pour le développement pour tous, il y aura lieu de ne pas négliger le rôle central des femmes dans le processus de développement, et de faire en sorte que toute stratégie mise en œuvre tienne compte de leur statut d'être humain à part entière.

Les femmes ont une acception beaucoup plus large de la pauvreté qui dépasse le cadre étroit du développement économique tel que l'entendent les institutions financières internationales. Pour elles, le développement inclut la privation et les moyens d'existence. Pour elles, cette privation signifie l'absence des éléments indispensables pour le bien-être et la conduite d'une vie pleine et heureuse. Elle ne se limite pas à l'indigence des revenus ou des moyens de consommation mais englobe aussi l'insécurité, l'exploitation, les abus, la violence, leur condition de citoyennes de deuxième zone, l'inaccessibilité des services sociaux et éducationnels, ainsi que l'exclusion de la prise de décision au foyer comme au sein de la communauté. La privation est donc physique, économique, sociale, politique et psychologique. Les moyens d'existence, eux, sont perçus comme les moyens appropriés propres à satisfaire les besoins fondamentaux.

Un cadre économique et social fondé sur la notion de bien-être et de mal-être nous contraint de mettre en avant les droits humains pour affronter des situations telles que la malnutrition, la faim, ou la mort prématurée. La pauvreté ne découle pas d'un choix ou d'un manque d'effort. Les agents qui créent et perpétuent les conditions de vie sont les gouvernements et les institutions internationales, telles que la Banque mondiale, la BAD, et les multinationales, qui décident des investissements ou des politiques sociales, commerciales et macroéconomiques sans consulter ou y associer les populations qui seront les plus touchées par ces politiques. Ce sont les mêmes agents qui, à des degrés divers, participent à l'absence de droits civils et politiques ou au manque de vision concernant ces droits.

### **Ajustements structurels**

La condition des femmes en Afrique est façonnée par un mélange de traditions et de coutumes patriarcales. Ces facteurs sont à l'origine du statut marginal des femmes dans la vie de leur pays, de leur communauté et de leur foyer.

Or la mise en œuvre des PAS et l'évaluation de leur impact n'avaient que fort peu tenu compte des inégalités entre les sexes qui existent partout en Afrique. La contribution des femmes aux économies nationales a été ignorée dans l'évaluation qui a mené à l'adoption de programmes d'ajustement structurel, pour la raison qu'une part considérable de leur travail n'est pas rémunérée. Cette situation, à laquelle s'ajoute le statut marginal des

femmes en Afrique et le fait qu'elles constituent la majeure partie des pauvres, signifiait que le mécanisme des programmes d'ajustement structurel et son cortège de mesures (coupes dans les services sociaux, dévaluation, privatisation, déréglementation, promotion du libre-échange), ont eu une incidence défavorable aux femmes. Leur pauvreté s'accroissant, les femmes devenaient davantage tributaires de la sécurité sociale, du subventionnement des facteurs de production agricole, de services de santé peu onéreux ou gratuits ; et, quand elles travaillaient dans le secteur formel, elles étaient souvent licenciées les premières suivant le principe «dernières embauchées, premières licenciées». En outre, la proportion de femmes dans le secteur formel était très faible, de l'ordre de 28 pour cent seulement juste avant la mise en œuvre des PAS; et elles occupaient les emplois les moins bien rémunérés dans le secteur des services sociaux, le plus durement touché par les licenciements. Dans les cas où c'est le mari qui était au chômage, elles devaient assumer un rôle accru en tant que soutien de la famille. L'avenir des femmes était alors compromis par la baisse du revenu des ménages qui fait que les filles étaient plus susceptibles d'être retirées du milieu scolaire que les garçons. Cette situation risque à l'avenir d'entraîner les femmes vers des emplois à bas salaire. Il est donc évident que les PAS créent les conditions propres à pérenniser les préjugés qui fondent l'exclusion des femmes.

L'imposition des PAS aux économies africaines n'a pas pris en compte les problèmes socio-économiques déjà complexes des nations africaines, et les planificateurs n'ont pas évalué non plus leurs effets sur les différents groupes qui composent leurs sociétés. En fin de compte, les PAS ont eu des conséquences désastreuses pour des groupes déjà défavorisés, parmi lesquels les femmes sont les plus touchées. Par conséquent, les PAS ont compromis les droits fondamentaux des femmes, qu'il s'agisse de leurs droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, et de leur droit à la santé, à l'éducation et au développement social.

## **Conclusion**

En règle générale, les droits économiques, sociaux et culturels sont très importants pour la vie des femmes - et en particulier les femmes africaines pauvres ou vivant à la campagne. Elles considèrent la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels comme une garantie pour l'exercice des

droits civils et politiques. Les droits économiques, sociaux et culturels font partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine. Par conséquent, il est important que les aspects dissuasifs, descriptifs et normatifs des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans des conventions internationales ou régionales soient renforcés et fermement ancrés dans le cadre global des droits humains.

### **Recommandations**

1. Les instruments relatifs aux droits humains, les constitutions, etc., - sauf s'ils sont expressément consacrés aux femmes - ne font pas référence aux formes des atteintes aux droits des femmes, ni à la manière dont les intérêts de la moitié féminine de l'humanité devraient être prises en compte. Il est par conséquent nécessaire que des lois exhaustives de non discrimination soient adoptées dans chaque pays du continent.
2. L'OUA, la CEA, la BAD et d'autres organisations présentes ici doivent soutenir et encourager les pays à promouvoir et promulguer des lois exhaustives de non discrimination, abroger les lois négatives et procéder à des réformes générales du droit.
3. Il est important que la Banque mondiale inclut une telle réforme du droit dans son Programme de conduite des affaires publiques.
4. A l'instar des évaluations d'impact sur l'environnement qui sont menées lorsque des projets sont proposés, les programmes des institutions financières internationales devraient également prendre en compte une évaluation de l'impact sur l'égalité entre les sexes. Une analyse devrait être effectuée sous l'angle de l'égalité entre les sexes et prendre en considération la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels des femmes.
5. Les avocats, juges et autres membres de la profession juridique, ainsi que les ONG défendant une approche de leurs programmes fondée sur les droits humains devraient entreprendre de faire évoluer les droits actuellement reconnus pour établir des liens entre les droits justiciables et les droits soi-disant non justiciables.

6. Les banques devraient aider les ONG à mettre au point un programme complet de sensibilisation aux droits en vue de contribuer à la réalisation d'un développement durable.
7. Un soutien devrait être apporté aux ONG afin de leur permettre de diffuser l'information, partager des expériences et échanger des renseignements sur des pratiques et une conceptualisation améliorées, en vue d'obtenir des banques des données préalablement à la mise en œuvre de plans ou d'accords portant sur toute forme de réforme économique. L'importance de cette recommandation est illustrée par l'Accord multilatéral sur l'investissement actuellement en cours de négociation. La formulation sur laquelle les discussions portent en ce moment vise à supprimer les restrictions sur les investissements internationaux, empêcher les gouvernements d'adopter des politiques destinées à renforcer les économies locales, et permettre aux entreprises multinationales d'attaquer judiciairement les gouvernements qui établiraient de nouvelles protections en matière de travail, des réglementations relatives à la sécurité publique, ou des mesures de protection de l'environnement.
8. Les divers instruments protégeant les droits économiques, sociaux et culturels des femmes devraient être renforcés.
  - a) Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels devrait être renforcé et son cadre institutionnel et de supervision considérablement amélioré de manière à favoriser l'adoption d'un protocole facultatif.
  - b) La Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes inclut un protocole qui fait actuellement l'objet de négociations entre Etats parties sous l'égide de l'ONU. Il convient d'œuvrer à la mise au point d'un protocole qui soit à la fois solide et effectif.
  - c) Les droits énoncés dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples devraient être renforcés par l'adoption d'un protocole additionnel à la Charte relatif aux femmes.

# OPPORTUNITÉ ET POSSIBILITÉS D'APPLIQUER LES PRESCRIPTIONS DE GOUVERNANCE DANS LES PAYS MEMBRES EMPRUNTEURS DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

FRANCIS M. SSEKANDI\*

## 1 - Introduction

**T**out au long des années 80 et 90, les principes de gouvernance et le rôle que les institutions financières internationales devraient jouer dans leur promotion sont revenus comme un leitmotiv dans le débat engagé entre pays donateurs, institutions financières internationales et pays bénéficiaires. La même préoccupation transparait dans les discussions en cours au sein de la Banque africaine de développement (la « Banque ») et du Fonds africain de développement (le « Fonds »).

Le problème de la gouvernance a occupé une large place dans les consultations qui ont abouti à la Septième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement (FAD-VII) en mai 1996. Le rapport des plénipotentiaires des Etats participants du Fonds (document ADF-VII/CM.11/96/19/Rev.10 de mai 1996) précise que les ressources du FAD-VII seront allouées aux pays membres de la Banque dont les gouvernements sont déterminés à appliquer la bonne gouvernance dans leurs politiques et approches de développement. Par ailleurs, lorsqu'il a décidé en 1994 de mettre sur pied le Comité ad hoc pour mener des négociations et émettre des recommandations sur la Cinquième augmentation générale du capital-actions (AGC-V), le Conseil des gouverneurs de la Banque a souligné, entre autres choses, les problèmes de gouvernance et leur incidence sur l'efficacité des opérations de la Banque.

\* Francis M. Ssekandi, Conseiller juridique général au Département des affaires juridiques, Banque africaine de développement.

Nonobstant l'importance des problèmes de gouvernance relevée ci-dessus, certains observateurs ont mis en doute la légalité et l'opportunité de les inclure dans les documents de politique de la Banque et du Fonds en invoquant pour motifs que ces questions ne sont pas prévues dans les buts et fonctions de la Banque et du Fonds, et que l'Article 38 (2) de l'Accord portant création de la Banque africaine de développement et l'Article 21 de l'Accord portant création du Fonds africain de développement semblent limiter le rôle du Groupe de la Banque dans ce domaine, du fait qu'ils interdisent toute ingérence dans les affaires politiques d'un Etat membre de la Banque.

La question centrale consiste donc à savoir si les questions touchant à la bonne gouvernance peuvent être interprétées comme rentrant dans les « affaires politiques », exclues du champ d'intervention de la Banque, ou comme faisant partie intégrante des « considérations économiques », qui sont du ressort de la Banque lorsqu'elle doit décider d'accorder des prêts à ses membres. Ce document tente d'apporter une réponse à cette question.

## 2 - Définition de la gouvernance

Le vocable de «gouvernance» véhicule plusieurs connotations et renvoie à différents phénomènes et processus selon les personnes. Il est donc utile de clarifier dès le départ le sens donné par la Banque et le Fonds au terme «gouvernance». Des nombreuses définitions qui existent aujourd'hui, celle qui semble correspondre à l'idée de la Banque et du Fonds est celle qui figure dans le *Webster's New Universal Unabridged Dictionary* (Londres, 1979) : "the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development" (« la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays pour le développement »). La notion de gouvernance renvoie donc directement à la gestion des ressources d'un pays dans le cadre du processus de développement.

Compte tenu du sens qui est donné à cette notion de « gouvernance », on est inmanquablement confronté à la difficulté d'opérer une distinction entre deux aspects de la gouvernance, à savoir a) ceux qui ont trait aux buts et fonctions de la Banque et du Fonds ainsi qu'ils sont énoncés dans les accords portant création de ces institutions et rentrent donc dans le mandat

de la Banque et du Fonds, et b) les aspects qui représentent des « considérations politiques » et sont, de ce fait, interdits et échappent à la compétence de la Banque et du Fonds.

L'objectif premier de ce document est de montrer, d'un point de vue juridique, comment la Banque et le Fonds abordent la question de la gouvernance. Le problème fondamental consiste à déterminer les aspects de la gouvernance qui entrent dans le cadre du travail de la Banque et du Fonds et ceux qui constituent manifestement des considérations d'ordre politique qui ne peuvent donc être prises en compte sans violer les dispositions des accords portant création de la Banque et du Fonds.

### **3 - Buts et fonctions de la Banque et du Fonds**

Le but et les fonctions de la Banque sont énoncés aux articles premier et 2 de l'Accord portant création de la Banque. Aux termes de l'article premier de l'Accord, le but de la Banque est de « contribuer au développement économique et au progrès social des Etats membres régionaux, individuellement et collectivement ».

Pour atteindre son but et exercer ses fonctions, la Banque peut assurer ou faciliter le financement de projets et programmes dans les pays membres, leurs subdivisions ou leurs groupements. Ces projets et programmes peuvent être entrepris ou exécutés par des organes publics et privés de ces pays ou par des institutions régionales ou internationales oeuvrant au développement de l'Afrique.

Le financement des projets et programmes obéit à des principes de saine gestion bancaire, ce qui revient à dire qu'ils doivent être techniquement, financièrement et économiquement viables. La viabilité technique, financière et économique est ainsi devenue déterminante pour le financement de la Banque.

L'article 2 de l'Accord portant création du Fonds stipule que le Fonds a pour objet d'aider la Banque à contribuer de façon de plus en plus effective au développement économique et social des membres de la Banque et à promouvoir la coopération et le commerce international. Il prévoit, en outre, que le Fonds procure des moyens de financement à des conditions privilégiées pour la réalisation d'objectifs qui présentent une

importance primordiale pour le développement des pays membres ou le favorisent.

Les mandats de la Banque et du Fonds sont donc clairement définis. Le mandat de la Banque consiste principalement à assurer l'investissement requis pour le développement économique et le progrès social de ses pays membres régionaux. Quant au Fonds, sa mission est d'aider la Banque à « contribuer de façon effective au développement économique et social » des pays membres les moins développés en apportant des financements concessionnels. Il est également utile de noter que l'article 2 (3) de l'Accord portant création de la Banque stipule que « la Banque s'inspire des dispositions » des articles premier et 2 de l'Accord, qui ont tous deux essentiellement trait au développement économique et au progrès social des pays membres régionaux.

#### **4 - Considérations d'ordre économique**

Les accords portant création de la Banque et du Fonds prévoient des dispositions pratiquement identiques qui imposent aux deux institutions de ne fonder leur décision que sur des considérations économiques et les mettent à l'abri des différends politiques internes aux pays membres.

Concrètement, l'Accord portant création de la Banque stipule que la Banque prend des dispositions pour s'assurer que le produit d'un prêt quelconque consenti ou garanti par elle est employé aux fins auxquelles ledit prêt a été accordé, en donnant aux considérations d'économie et de rendement l'importance qui leur est due.

Les dispositions correspondantes de l'Accord portant création du Fonds indiquent que le Fonds prend toutes les dispositions utiles en vue d'obtenir que les sommes provenant de ses prêts soient consacrées aux fins pour lesquelles ils ont été accordés, en tenant dûment compte des considérations d'économie, de rendement et de concurrence commerciale internationale et sans se préoccuper des influences ou considérations d'ordre politique ou extra-économique.

La ligne de démarcation entre les « considérations d'économie » et les « affaires politiques » énoncée dans les accords portant création de ces institutions n'est pas dénuée de toute ambiguïté. Il s'impose, toutefois, de

remarquer que la Banque et le Fonds sont censés être neutres par rapport aux débats politiques internes entre les différents organes de l'Etat ou leurs affiliés politiques. Toutefois, en accordant l'attention aux considérations d'ordre économique, la Banque doit inévitablement s'intéresser aux différents aspects de la gestion et de l'affectation des ressources pour le développement économique des pays membres.

## **5 - Considérations de bonne gouvernance applicables du fait de leur effet économique direct sur les obligations internationales**

La Banque et le Fonds ont clairement pour mandat et pour obligation de promouvoir le développement économique des Etats membres. Ce processus implique nécessairement la réorganisation et la restructuration de l'économie, qui influent sur la propriété, les droits, l'infrastructure civile et d'autres structures qui servent également de véhicules politiques.

## **6 - Aspects de la gouvernance qui rentrent dans le mandat de la Banque**

### **a) Responsabilité**

La responsabilité est au centre de la gouvernance. Un aspect de la responsabilité qui est primordial pour la Banque et le Fonds a trait à la responsabilité financière. Celle-ci exige que soient mis en place les moyens requis pour assurer une bonne gestion financière des projets du secteur public et privé.

Il est donc du ressort de la Banque et du Fonds de veiller à l'observation des procédures comptables adéquates ainsi qu'à la prévision et à la réalisation d'un audit satisfaisant, tant interne qu'externe, pour toute opération de financement à laquelle ils participent. Ce sont là des questions prévues par les accords portant création de la Banque et du Fonds ainsi que par d'autres instruments juridiques, comme les Conditions générales applicables aux accords de prêt et aux accords de garantie ou les conditions pour l'utilisation des ressources de la Banque et du Fonds.

### **b) Transparence et information**

Comme le prévoient les accords respectifs, la Banque et le Fonds doivent être guidés par le souci d'économie et d'efficacité dans l'utilisation de leurs ressources. Ils sont également tenus d'accorder des chances égales aux fournisseurs, entrepreneurs et consultants des pays membres de la Banque. A cet effet, la Banque et le Fonds ont fixé une procédure d'appel international d'offres concernant les marchés de travaux, biens et services à financer sur ces ressources.

Pour assurer l'économie et la transparence dans l'utilisation des fonds mis à la disposition des pays membres, la Banque et le Fonds ont institué comme impératif la transparence et l'information dans toutes les transactions concernant les ressources du prêt ou de tout autre financement octroyé. Grâce à la transparence, l'accès aux informations dans les pays emprunteurs et leur fiabilité s'améliorent, surtout pour les marchés financiers.

### **c) Etat de droit**

L'existence de lois claires et d'institutions juridiques efficaces facilitant l'interaction entre les agents économiques et l'Etat constitue un préalable au développement économique, en particulier l'essor d'un secteur privé viable. Un système juridique adéquat assure la stabilité et la prévisibilité indispensables pour instaurer un environnement économique où puissent être mesurés de manière rationnelle les risques et avantages d'entreprendre ainsi que le coût des transactions.

Des lois inadéquates, l'incertitude et l'imprévisibilité entourant leur mise en application, la faiblesse des organes chargés d'en assurer l'exécution, l'arbitraire et les pouvoirs discrétionnaires, l'administration inefficace des cours et tribunaux, la lenteur des procédures et l'absence de pouvoir judiciaire indépendant sont autant d'éléments qui tendent à entraver l'investissement étranger, indispensable au développement.

Le système juridique affecte également les conditions d'existence de toutes les couches de la société, y compris les groupes défavorisés et les plus vulnérables. C'est pourquoi il est devenu une dimension essentielle des stratégies de réduction de la pauvreté, un volet important des financements de la Banque et du Fonds. C'est dire que les initiatives prises par la Banque

et le Fonds en vue de réformer les systèmes juridique et réglementaire dans les pays membres emprunteurs rentrent dans le mandat de ces institutions et se poursuivent sans relâche.

La Banque et le Fonds aident les pays membres à mener les réformes économiques requises, notamment les programmes de privatisation, afin d'instaurer un cadre et un environnement propice à l'essor du secteur privé et pour assurer la transparence du processus et des procédures utilisées ainsi qu'un traitement équitable aux populations affectées par ces mesures.

En mettant l'accent dans leurs interventions sur la responsabilité, la transparence, l'Etat de droit et la participation de la population, la Banque et le Fonds sont en phase avec les autres institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale (*Governance: The Experience of the World Bank*, novembre 1993), la Banque asiatique de développement (*Governance: Sound Development Management*, août 1995) et le Fonds monétaire international (*The Role of the Fund in Governance Issues*, décembre 1996).

#### **d) Participation populaire et démocratisation**

La représentation et la participation des groupes concernés accroissent l'efficacité et la responsabilité dans le processus et les activités de développement, en particulier les projets ou programmes ruraux ou communautaires. La Banque et le Fonds reconnaissent l'importance pour les communautés locales, les organisations non-gouvernementales (ONG), les autres parties prenantes et la société civile en général de participer à la conception et à l'exécution des projets et programmes financés par ces institutions. Dans l'esprit de la démocratisation en cours dans les pays membres régionaux, la demande de consultations et d'une large participation à la prise de décisions affectant le développement s'est intensifiée, surtout avec la multiplication des ONG dans les pays africains. Conformément à la politique de «promotion de la coopération entre la BAD et les ONG en Afrique» en vigueur depuis 1991, les activités opérationnelles de la Banque dans les pays membres emprunteurs ont fait l'objet d'une active collaboration avec les ONG.

**e) Assistance juridique pour la mise en oeuvre des réformes juridiques et économiques ainsi que des programmes de privatisation**

Il est reconnu que l'absence de cadre juridique et réglementaire adéquat pour les activités du secteur privé dans les pays membres emprunteurs de la Banque représente un obstacle majeur au développement de ce secteur. L'instauration d'un environnement juridique et réglementaire porteur constitue donc un préalable à la promotion du secteur privé.

La Banque et le Fonds financent et soutiennent activement, dans le cadre des buts globaux de développement économique et de réduction de la pauvreté, les réformes économiques et juridiques de même que les programmes de privatisation dans les pays membres emprunteurs. En effet, ils demeurent convaincus qu'un secteur privé dynamique apporte une contribution appréciable à la réalisation de ces objectifs.

**f) Assistance technique pour le renforcement des capacités institutionnelles**

La bonne gouvernance suppose la capacité, surtout de la part des pouvoirs publics, d'assurer avec efficacité et efficacie des services satisfaisants et acceptables aux citoyens. La capacité d'un pays membre emprunteur de la Banque à gérer les affaires publiques détermine son aptitude à mener des réformes économiques et à conduire avec succès les projets et programmes de développement.

C'est pourquoi la Banque et le Fonds ont pour politique d'inclure systématiquement dans les projets et programmes financés des volets d'assistance technique pour le renforcement institutionnel.

**g) Assistance aux pays membres en matière de lutte contre la corruption**

La corruption est devenue un phénomène endémique et l'un des défis majeurs de notre temps. Elle suscite une préoccupation de plus en plus vive, surtout de la part des banques multilatérales de développement (BMD), des autres bailleurs de fonds, des pouvoirs publics et de la société civile en général. Au risque de répéter un truisme, il faut s'attaquer de toute urgence à la corruption qui sévit dans de nombreux pays avant d'espérer la moindre croissance économique et tout développement durable.

Il est connu et bien établi que la Banque opère dans un environnement des plus difficiles, où règne encore la pauvreté la plus abjecte, où la situation économique et politique n'est pas à même d'attirer les capitaux privés et les investisseurs, et dans des pays considérés comme faisant partie des plus corrompus au monde.

Il importe de souligner d'emblée que malgré son arsenal relativement complet de contrôles internes et de politiques, règles et procédures opérationnelles, renforcés à partir de 1995, la Banque africaine de développement, à l'instar des autres BMD, dispose de peu de règles et de procédures visant spécifiquement la lutte contre la corruption.

Toutefois, la Banque possède des politiques, règles, règlements et procédures qui permettent de dissuader la corruption, de détecter les cas et d'y remédier, surtout dans ses opérations de prêt. Ces politiques, règles et procédures peuvent se résumer comme suit :

i) Avant d'envisager toute proposition de prêt à un pays membre, il est de règle d'élaborer un document de stratégie (DSP) pour ce pays. Un des éléments clés consiste à déterminer dans quelle mesure le gouvernement de ce pays est attaché à la bonne gouvernance dans sa politique et son approche de développement.

ii) Les accords de prêt comportent un certain nombre de clauses qui limitent les possibilités de corruption et permettent à la Banque de détecter les cas de fraude et de corruption. En particulier, les règles de procédure pour l'acquisition des biens et travaux et pour l'utilisation de consultants mettent l'accent sur l'appel à la concurrence pour la passation des marchés; les ressources du prêt doivent servir strictement à l'objet du prêt; et les décaissements sont liés à l'exécution du marché.

iii) Les conditions générales applicables aux accords de prêt et de garantie du Groupe de la Banque exigent de l'emprunteur de faire auditer et certifier chaque année par des auditeurs indépendants les livres et les comptes du projet.

iv) La politique de coordination entre bailleurs de fonds permet au Groupe de la Banque et aux autres bailleurs de fonds intervenant dans un pays d'éviter chevauchements et gaspillages. Elle renforce aussi l'aptitude du Groupe de la Banque à détecter les possibilités de corruption.

v) Les emprunteurs potentiels du secteur privé font systématiquement l'objet d'investigations pour s'assurer de leur réputation et de leurs antécédents. L'emprunteur privé potentiel déclare s'il n'a enfreint aucune loi. Si cette déclaration se révèle fausse, la Banque a le droit de suspendre les décaissements et/ou d'annuler le prêt.

vi) La Banque apporte une assistance aux pays membres menant des réformes économiques, en particulier les programmes de privatisation, afin d'assurer la transparence des procédures utilisées et un traitement équitable aux personnes affectées, ce qui limite les possibilités de fraude et de corruption.

vii) Sur le plan international, de concert avec les autres BMD, la Banque oeuvre à la conception et à la mise en application de règles et procédures permettant de lutter efficacement contre la corruption dans leurs opérations, et aide les pays membres à adopter une législation et à se doter d'institutions efficaces contre la corruption.

## 7 - Conclusion

Le bien être économique d'un pays est inévitablement lié à la stabilité de ses institutions publiques, y compris la paix et la sécurité. Les trois décennies d'indépendance vécues par nos pays membres régionaux ont montré que la paix et la sécurité représentent une condition *sine qua non* pour qu'un pays puisse attirer des capitaux étrangers sous forme de dons et de prêts, nécessaires à la mise en place de l'infrastructure et au développement. Les pays qui ont connu l'instabilité politique ont également assisté à la chute vertigineuse de leurs économies, qui a pris pratiquement les mêmes proportions que leurs soubresauts politiques. Une analyse attentive des causes de l'instabilité politique dans la plupart des pays membres régionaux révèle que, dans la majorité des cas, elle est liée à la fragilité des institutions démocratiques, notamment celles qui sont censées assurer le respect de l'Etat de droit et la protection des droits économiques, sociaux et culturels de la population. Les institutions financières créées par les pays membres pour promouvoir le développement doivent donc s'atteler à renforcer ces institutions par lesquelles passe l'instauration d'un environnement propice à la croissance économique. C'est pourquoi les questions

touchant à la gouvernance deviennent des considérations pertinentes dans les opérations de ces institutions.

La Banque, le Fonds et leurs fonctionnaires sont donc tenus de ne pas s'ingérer dans les affaires politiques des pays membres et ne prendre en compte que les considérations d'ordre économique. Toujours est-il que des considérations politiques internes ou extérieures peuvent avoir des effets économiques directs qui, de par leurs implications économiques, doivent être dûment pris en compte dans les décisions de la Banque et du Fonds. Il peut également arriver que des événements politiques créent pour les pays membres des obligations que la Banque et le Fonds ne peuvent ignorer dans leurs décisions.



## DISCOURS DE CLÔTURE

PRÉSENTÉ

PAR

M<sup>ME</sup> VERA DUARTE MARTINS

*Membre du Comité exécutif de la CIJ*

**P**endant trois jours, autour de cette table, des représentants des gouvernements, des institutions multilatérales de développement, des organisations intergouvernementales et des organisations non-gouvernementales, à l'invitation de la Commission internationale de juristes (CIJ), ont intensément discuté sur les voies et les moyens de rendre les droits économiques, sociaux et culturels non seulement plus connus, mais aussi plus réalisables, applicables et respectés.

Propos ambitieux, certes, comme sont ambitieux tous les propos ayant pour but l'amélioration des conditions de vie des peuples africains, qui visent à faire sortir le continent africain de la misère et du désespoir.

C'est vrai que les juristes, dont nous sommes nombreux ici, croient beaucoup dans le droit et que les militants des droits humains ont une foi inébranlable dans la protection que le respect des droits humains peut donner aux citoyens.

Comme Adama Dieng et tant d'autres, nous appartenons au nombre de ceux qui, dans le monde, défendent l'idée qu'il est nécessaire de protéger ce bien fondamental de l'univers, celui de la personne humaine, derrière une barrière juridique, la plus étendue possible, faite de prescriptions impératives et d'injonctions, surtout en matière d'égalité et de liberté, de façon à éviter les divers holocaustes fondés sur l'inégalité auxquels on a assisté dans le passé et auxquels, malheureusement, on continue d'assister.

La misère, la pauvreté et l'épuisement qui affectent la plupart des populations africaines dans cette fin de siècle, exigent, de façon impérative qu'une attention toute particulière soit, d'ores et déjà, accordée aux droits économiques, sociaux et culturels.

Certes, comme il a été écrit quelque part, il s'agit là d'une question des plus difficiles, celle d'indiquer une priorité dans les droits humains sans remettre en cause le principe de leur indivisibilité.

Mais je crois que le préambule de la Charte africaine le dit très bien quant il considère que la jouissance des droits et des libertés implique l'accomplissement des devoirs de chacun et quant il déclare qu'il est essentiel pour l'avenir d'accorder une attention toute particulière au droit au développement, tout en disant que les droits civils et politiques sont indivisibles des droits économiques, sociaux et culturels tant dans leur conception que dans leur universalité et que la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels permettent la jouissance des droits civils et politiques.

Les intervenants à ce séminaire ont aussi du tenir compte de l'urgence et de la gravité des situations de misère dans notre continent et que la lutte contre la misère exige la contribution de toutes les sciences sociales si ce que l'on veut c'est restaurer et assurer l'intégrité et la dignité humaines de nos peuples africains.

C'est dans ce but que l'on a essayé ici l'interaction entre les diverses approches et disciplines impliquées.

Toutes les disciplines étaient réunies ici, politiques, économiques et juridiques, d'une façon quelque peu pionnière, afin d'essayer de définir les méthodes effectives pour la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, au niveau international, régional et national, le rôle des gouvernements, des institutions, des juristes dans la promotion et la protection de ces droits et les stratégies pour surmonter les obstacles à la jouissance de ces droits.

La densité des conclusions qu'ont élaborées les groupes de travail et le rapport final qui a été présenté sont bien le reflet de la vitalité des discussions qui ont eu lieu.

Nous sommes persuadés qu'il incombe en premier lieu aux gouvernements des pays africains d'œuvrer pour le développement dans nos pays et de faire en sorte que l'Afrique puisse sortir définitivement du cercle infernal de la misère, de la pauvreté et de la marginalisation.

Cela ne se fera pas que dans la paix, la démocratie et avec la bonne gouvernance. Mais cela ne se fera pas sans la contribution de tous les partenaires sociaux et notamment, des banques multilatérales de développement, des organisations inter-gouvernementales et des organisations non-gouvernementales.

C'est pour cette raison que je voudrais remercier en premier lieu le gouvernement ivoirien qui a accepté le défi de venir avec nous pour réfléchir ensemble sur les questions de droits économiques, sociaux et culturels et qui nous a accordé des conditions de travail idéales afin que nos réflexions puissent être les meilleures possibles.

Je voudrais remercier également les représentants de la Banque africaine de développement et de la Banque mondiale pour les enseignements et les informations très pertinentes et indispensables qu'ils ont apporté à nos réflexions et pour le resserrement du « dialogue multidisciplinaire ».

Je remercie aussi tous les représentants des organisations non-gouvernementales et inter-gouvernementales militant pour les droits de l'homme, des gens qui ont une foi inébranlable dans le fait que le futur de l'humanité et de nos peuples africains dépend du respect des droits humains.

Finalement, je remercie toutes les personnes, interprètes, secrétariat, personnel administratif et autre qui ont contribué à la réalisation de ce séminaire régional africain sur les droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre de l'universalité et de l'indivisibilité des droits humains, séminaire organisé par la Commission internationale de juristes (CIJ) en collaboration avec la Banque africaine de développement (BAD) en hommage au cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme.



## DISCOURS DE CLÔTURE

PRONONCÉ PAR

M. FRANCIS M. SSEKANDI,

*Conseil juridique général, Département des services juridiques,  
Banque africaine de développement*

**J**e suis honoré et très heureux de prendre à nouveau la parole devant vous, en particulier au terme de quatre journées de délibérations intenses et approfondies sur le thème du Séminaire, qui a porté sur le rôle du droit, des institutions judiciaires, des juristes, des hommes de loi et autres agents du processus de développement économique, social et culturel.

Comme précisé plus haut, le thème du présent séminaire s'est articulé autour de l'analyse de la pertinence et de l'applicabilité du droit et des institutions judiciaires dans le cadre du processus de développement de l'Afrique d'une part, et d'autre part, autour du rôle des hommes de loi, des groupes de défense des droits de l'homme et autres acteurs engagés dans ce processus. Néanmoins, des questions vitales qui se recoupent, à savoir, la lutte contre la pauvreté ; la volonté de parvenir à la bonne gouvernance; la responsabilisation et la transparence dans la gestion de la chose publique ; l'intégration de la femme au processus de développement ; la participation des populations à la formulation, à la conception et à la mise en œuvre des projets et programmes de développement ; la coopération avec les ONG régionales et locales ainsi qu'avec les autres partenaires et la société civile en général ; et la lutte contre la corruption, ont figuré en bonne place dans les délibérations du séminaire. Il importe de noter que ces mêmes questions qui se recoupent sous-tendent les opérations et les activités du Groupe de la Banque dans les pays africains. Le discours que le Président du Groupe de la Banque, M. Omar Kabbaj, a prononcé devant les participants à ce séminaire, et les différents exposés présentés durant ce séminaire par des membres du personnel de la Banque, soulignent la pertinence et l'importance que ce séminaire revêt pour le travail du Groupe de la Banque.

La Banque va examiner minutieusement les délibérations du présent séminaire et le contenu des déclarations d'Abidjan, en vue d'apporter son assistance, le cas échéant.

Pour conclure, qu'il me soit permis d'exprimer ma profonde gratitude à mon illustre frère, M. Adama Dieng, Secrétaire général de la Commission internationale de juristes, d'une part, pour avoir pris l'initiative d'organiser ce séminaire, et d'autre part, pour avoir invité la Banque à coparrainer ce séminaire.

**SÉMINAIRE RÉGIONAL  
SUR LES DROITS ÉCONOMIQUES,  
SOCIAUX ET CULTURELS**

**ORGANISÉ PAR**

**LA COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES  
(CIJ)**

**EN COLLABORATION AVEC**

**LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT  
(BAD)**

**ABIDJAN, CÔTE D'IVOIRE**

**9-12 MARS 1998**

**RAPPORT**

Du 9 au 12 mars 1998, la Commission internationale de juristes, en collaboration avec la Banque africaine de développement, a organisé à Abidjan, un séminaire régional sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels en Afrique. Ce séminaire s'inscrit dans le cadre du suivi de la conférence sur les droits économiques, sociaux et culturels, organisée par la Commission internationale de juristes à Bangalore, Inde. Plus de 60 personnes ont participé au séminaire, dont des représentants de gouvernements, d'organisations intergouvernementales, d'institutions financières et d'organisations non-gouvernementales, principalement d'Afrique.

Le séminaire a été ouvert par le Ministre d'Etat de la République de Côte d'Ivoire représentant le Premier Ministre empêché. Son discours d'ouverture a suivi le discours inaugural de M. Adama Dieng, Secrétaire général de la CIJ, et celui du Président de la BAD, lu par M. Ssekandi,

Conseiller général de la BAD. La cérémonie de clôture a été présidée par l'Ambassadeur Saraka, représentant le Ministre des Affaires étrangères, M. Amara Essy.

Le séminaire avait pour objectif d'identifier clairement les obstacles à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, les stratégies pour les surmonter, et de déterminer le rôle des différents acteurs, particulièrement les juristes, dans la promotion de ces droits en vue d'assurer un développement juste et durable en Afrique. Le séminaire a été organisé dans le cadre des principes d'universalité et d'indivisibilité de tous les droits de l'homme.

Plusieurs questions ont été soulevées et discutées au cours du séminaire, dont :

- le développement en tant que droit de l'homme;
- la bonne gouvernance, la prise de décision et la participation;
- pertinence et applicabilité des questions relatives à la gouvernance dans le processus des offres de crédit faites par la BAD;
- la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples;
- le Traité économique africain;
- la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels;
- l'expérience de la BAD et de la Banque mondiale dans la promotion et la protection des droits économiques, sociaux et culturels;
- la corruption, l'impunité contre la bonne gouvernance et la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels;
- le rôle des juristes dans la recherche de la responsabilité d'Etat, dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels;
- les programmes d'ajustement structurel et la réalisation des droits des pauvres et des groupes vulnérables.

## Identification des obstacles

Le séminaire a identifié, entre autres, les obstacles suivants à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels :

- Les traités existant en Afrique relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que la finalité, les objectifs et le rôle des Institutions multilatérales de développement sont mal compris par la société civile et, dans une large mesure, par les décideurs.
- L'usage de chiffres et de statistiques comme base pour mesurer le développement économique sans prendre en considération la dimension humaine.
- L'absence d'une culture et de respect pour le constitutionnalisme.
- Le rôle de l'ethnicité dans l'encouragement à la mauvaise gouvernance et l'échec du processus démocratique.
- Le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire.
- La corruption et l'impunité des auteurs [de violations de droits de l'homme]. Ces deux constituent une menace à la Primauté du droit et aboutissent à une augmentation des crimes économiques.

Les participants ont convenu que les conclusions et recommandations produites par la rencontre seraient appelées « **La Loi d'Abidjan** » et que son contenu serait distribué très largement.

## LA LOI D'ABIDJAN

### Affirmation des principes

Les participants ont rappelé et réaffirmé les principes relatifs à la promotion et la protection des droits économiques, sociaux et culturels. Ils ont, entre autres, affirmé que :

- les droits de l'homme sont indivisibles, interdépendants, et non hiérarchisés;

- le droit au développement est un droit de l'homme;
- il est impératif d'avoir un pouvoir judiciaire fort et indépendant en tant que garantie pour la réalisation de tous les droits de l'homme;
- la mission de tout gouvernement est d'assurer le développement de la population dont il a charge;
- tous les droits, y compris les droits économiques, sociaux et culturels doivent être protégés par la loi;
- la bonne gouvernance contribue à la pleine jouissance de tous les droits;
- la corruption et l'impunité sont des obstacles à la jouissance des droits de l'homme;
- Il y a un manque de conscience parmi les juristes africains de leur responsabilité sociale envers la société. L'attitude conservatrice des juristes a été identifiée comme faisant obstacle à la protection juridique des droits économiques, sociaux et culturels.

## Conclusions

Les conclusions suivantes ont été formulées à partir des exposés et des débats :

1. La promotion et la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ne sont possibles que si les pays africains attachent une grande priorité à la paix et à la stabilité, la restauration de la démocratie et la bonne gouvernance. La mondialisation ne devrait pas se faire au détriment des pays en développement. Il est important qu'au niveau continental, la Banque africaine de développement puisse jouer un rôle important en acceptant de soutenir des projets tendant à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Le service de la dette ne peut être utilisé pour compromettre le droit au développement.
2. La bonne gouvernance, la prise de décision et le processus de la participation populaire sont intimement liés et concourent à l'édification

du respect de la dignité et du progrès de toute la société. A cette fin, la bonne gouvernance devrait avoir comme objectif le renforcement de la démocratie, la paix, la stabilité et la transparence. Il est clair que la pleine participation de la société civile dans le processus décisionnel pourra assurer la répartition juste et équitable des ressources du pays.

3. La bonne gouvernance et le développement sont indivisibles et concourent à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Un tel objectif ne peut être atteint que par le strict respect d'un ordre constitutionnel, entendu ici comme existant dans le cadre d'un gouvernement aux pouvoirs limités, respectant la primauté du droit, la garantie et la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire, et employant une armée au service uniquement de la paix. Il conviendrait de noter que les droits humains ne sont pas accordés par les Etats, mais plutôt que ces derniers ont le devoir de les garantir de manière à assurer le développement.
4. Comme tous les droits de l'homme sont liés, ils ne devraient pas être soumis à des sous-classifications hiérarchisées qui porteraient préjudice à la réalisation effective des droits économiques, sociaux et culturels. Il est impératif que la profession juridique intervienne en apportant son soutien juridique à la justiciabilité de ces droits quand ils sont violés.
5. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples devrait être effectivement appliquée dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Son application devrait être complétée par la mise en oeuvre d'autres traités de l'OUA existants tels que la Convention de Bamako sur l'environnement et le Traité économique africain. Les participants ont pris note du progrès effectué dans la création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Un soutien fort a été exprimé pour l'urgente adoption et ratification du projet de protocole.
6. La corruption et l'impunité pour les auteurs de cette infraction, coexistent avec la recherche de la bonne gouvernance et la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. La contradiction dans la nature, les effets et la coexistence de ces concepts nuit au développement sociétal. La corruption et l'impunité légitiment le détournement des ressources nationales dans les secteurs public et privé et réduisent les chances d'un développement durable.

7. En outre il existe une relation triptyque entre la légitimité, le développement et la corruption. Un gouvernement qui ne développe pas son pays perd sa légitimité. Un gouvernement est élu pour son habilité à diriger son pays dans la voie du développement durable.
8. Les obligations des Etats découlant des normes internationales relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels incluent celle de conduite. Cette obligation requiert l'application immédiate de certaines des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, car elles ne dépendent pas de l'allocation de ressources.
9.
  - i) la mission de tout gouvernement est d'assurer le développement de la population dont il a charge;
  - ii) l'exécution de cette obligation est la condition de la légitimité d'un gouvernement;
  - iii) le développement ne peut être atteint là où des mesures efficaces ne sont pas prises pour lutter contre la corruption.
10. Les institutions régionales et internationales de développement telles que la Banque africaine de développement (BAD) et la Banque mondiale (BM) devraient développer des approches et des stratégies pour renforcer leur relations avec les organisations gouvernementales et non-gouvernementales afin d'assurer un développement réel. L'organisation de ce séminaire par une ONG en collaboration avec une Banque de développement constitue un exercice utile au renforcement du respect pour les droits de l'homme, la bonne gouvernance et l'édification du développement.
11. Le rôle des professions juridiques en tant que gardiennes de la démocratie et de la bonne gouvernance est important. Les juristes devraient veiller attentivement à la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, quand bien même ils seraient acteurs politiques. Seule une interprétation dynamique du droit et des normes juridiques existantes permettront la pleine jouissance de ces droits.

## Recommandations

A la fin de leurs délibérations, les participants ont convenu de rendre publiques les recommandations suivantes :

1. de publier les actes du séminaire et de lancer une campagne pour disséminer et mettre en oeuvre ses recommandations;
2. d'initier une campagne contre la corruption et l'impunité de ses auteurs par le développement de stratégies normatives comparables à celles qui ont cours dans le combat contre le trafic de stupéfiants. Dans cette optique il est recommandé que le processus de rédaction d'une Convention africaine contre la corruption soit initié avec l'assistance de la CIJ et qu'un système de surveillance soit mis en place sous la forme d'un « observatoire ». Ce mécanisme devrait inclure des représentants de l'OUA, des gouvernements, de la société civile, de la profession juridique, de la Commission africaine, de la BAD ainsi que d'autres communautés économiques sous-régionales ;
3. les ONG oeuvrant dans le domaine des droits de l'homme et du développement, les organisations intergouvernementales africaines et les institutions multilatérales de développement devraient se réunir afin d'élaborer des stratégies plus étroites de collaboration. Pour cela des séminaires de suivi aux niveaux sous-régionaux devraient être organisés dans les prochains six mois qui réuniraient tous les acteurs à ces niveaux qui faciliteraient la mise en oeuvre des présentes et autres recommandations qui pourraient être adoptées lors d'autres forums. Il existe des obstacles à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels qui n'ont pas été couverts au cours de ce séminaire, ces problèmes pourraient être débattus au cours des consultations sous-régionales ;
4. les ONG devraient se mobiliser pour publier des rapports sur l'impact des activités et des programmes des institutions financières et monétaires afin d'assurer que leur contribution soit positive à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ;
5. les gouvernements africains devraient compter sur la richesse des connaissances et de l'expertise existantes à l'intérieur de leurs propres frontières nationales et régionales. Cela pourrait être rendu possible,

par exemple, par l'inclusion d'experts provenant de la société civile, particulièrement des ONG, dans les délégations officielles chargées de négocier auprès des institutions financières et monétaires ;

6. la BAD, ainsi que toutes les organisations chargées de surveiller la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels, devraient, dans tous leurs programmes et projets de collaboration, particulièrement ceux menés avec les Etats, instituer un moyen d'évaluer leur impact sur la condition féminine ;
7. les Etats devraient prendre des mesures concrètes en vue de réexaminer leurs lois nationales afin de les mettre en conformité avec les normes relatives aux droits de l'homme acceptées sur le plan international. Ils devraient également introduire une législation afin de mettre un terme à la discrimination, tant *de jure* que *de facto*, qui existe dans la mise en oeuvre des normes relatives aux droits de l'homme, en particulier afin de protéger les droits des femmes ;
8. afin d'assurer l'efficacité concernant la clarification des concepts et la dissémination et la protection des droits économiques, sociaux et culturels, les ONG (droits de l'homme et développement), l'OUA et ses organes doivent oeuvrer étroitement ensemble afin de développer une campagne éducative. A cet égard, le Plan d'action de l'Ile Maurice adopté par la Commission africaine devrait servir de base à cet effort avec le lancement par la Commission d'une campagne éducative pour les droits de l'homme dans le cadre du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme.
9. Le rapport de ce séminaire devrait être porté à l'attention des organes politiques de l'OUA lors de leur prochaine réunion à Ouagadougou, Burkina Faso, en juin 1998.

**PARTICIPANTS****BENIN**

Institut des Droits de L'homme et de Promotion de la Démocratie C.O.D.I.R.A.M.	Président	Mr. Maurice GLELE-AHANHANZO B.P. 08 1120 Cotonou Benin
Tel n°: 229 - 31 16 10, 31 59 92, 30 27 06 (o), 30 22 68, 30 19 52 (h) ; fax n°: 30 22 68, 30 27 07		

**BURKINA FASO**

Ministry of Foreign Affairs	Minister	Mr Ablasse OUEDRAOGO 03 BP 7038 Ouagadougou 3 Burkina Faso
Tel n°: 226 - 32 47 32, 31 61 67, 33 20 13 (o), ; fax n°: 31 34 89		
Mouvement Burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP)	Président de la Commission Arbitrale	Mr Germain NAMA 01 BP 2055 Ouagadougou 01 Burkina Faso
Tel n°: 226 - 31 31 50, 30 72 15(o), 38 15 77 (h) ; fax n°: 31 32 28		

**CAPE VERDE**

International Commission of Jurists	Member EXCO	Mrs Vera Valentina DUARTE MARTINS Supreme Court CP 117 Praia Cape Verde
Tel n°: 00 238 - 61 5 8 09 /810 (o) 62 30 45(h) ; fax n°: 61 1 7 51		

**CONGO DR**

AZADHO - Association de défense Zairoise des Droits de l'Homme	Présidente du Service Femmes et Enfants	Mme Véronique MBWEBWE NTUMBA Avenue de la Paix n° 12, 1er Niveau, App. n° 3 BP 16737 Kinshasa 1/Gombe Congo DR
Tel n°: 243 12 - 21 653, 21 174 (o) ; fax n°: 21 653, E-mail : IHRL@KINPOST.CCMAIL.compuserve.com		

**COTE D'IVOIRE**

Association Internationale pour la Democratie en Afrique - (AID - Afrique)	Membre	M. Issiaka COULIBALY 04 BP 2263 Abidjan 04 Cote d'Ivoire
Tel n°: 225 - 22 18 63, 21 17 01, 21 17 01, 21 83 53, 39 24 27 (o), 39,24 27 (h) ; fax n°: 22 48 57		
Ligue Ivoirienne des droits de l'homme (LIDHO)	Vice-Preisent	M. Lucien N'GOUIN-CLAIH B.P. 5796 11 Rue Paris Village Abidjan 01 Cote D'Ivoire
Tel n°: 225 - 21 42 53 (o), 41 56 51 (h) ; fax n°: 21 14 38		
Ligue Ivoirienne des droits de l'Homme (LIDHO)	Secrétaire Général	M. Bouah Mathieu BILE 06 BP 906 Cedex 1 Abidjan 06 Cote d'Ivoire
Tel n°: 225 - 47 03 75 , 44 44 53 (o), 43 36 69 (h) ; fax n°: 47 03 76		
Ligue Ivoirienne des droits de l'Homme (LIDHO)	Secrétaire générale adjointe	Mme O. M.-T. WACOUBOUE-DOUHOURE 17 Bd Carde Plateau, en face du Conseil Constitutionnel, 06 BP 906, Cidex 1 Abidjan 06 Cote d'Ivoire
Tel n°: 225 - 22 24 23/38 (o), 47 27 17 (h) ; fax n°: 21 76 22		

S/D de la Législation au Ministère de la Justice et des Libertés Publiques		M. Mahomed COULIBALY 08 BP 428 Abidjan 08 Cote d'Ivoire
UNICEF	Conseiller économique régional	Mr Kjari LIMAN-TINGUIRI 04 BP 443 Abidjan 04 Cote D'Ivoire
Tel n°: 225 - 21 31 31 (o), 42 22 50, 41 20 53 (h) ; fax n°: 22 76 07, 21 05 79		
UNICEF (Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest et Centre)	Conseillère régionale sur les droits de l'enfant	Mrs Akila BELEMBAOGO 04 BP 443 Abidjan 04 Cote D'Ivoire
Tel n°: 225 - 21 31 31 (o), 42 22 50 (h) ; fax n°: 22 76 07, 21 05 79		
Université d'Abidjan	Professeur	M. Joseph ISSA-SAYEGH Faculté de Droit B.P. V262 Abidjan 01 Cote d'Ivoire
Tel n°: 225 - 41 66 58 (o), 41 66 58 (h) ; fax n°: 41 66 58		

**EGYPT**

Arab Organisation for Human Rights	Adviser	H.E. Ambassador Ahmed Tawfiq KHALIL 91, Al-Marhany St. Heliopolis Cairo Egypt
Tel n°: 00 202 - 418 13 96, 418 83 78 (o), 341 1117 (h) ; fax n°: 418 53 46 e-mail : aohr@link.com.eg		
Egyptian Organisation for Human Rights	Researcher	Mr Yousry ABDEL MEGUID 8/10 Mathaf el Manial str. Manial el-Roda - Cairo Egypt
Tel n°: 202 - 362 04 67, 363 68 11 (o); 57 57 547 (h) ; fax n°: 362 16 13, e-mail eohr@link.com.eg		

**GAMBIA**

Attorney General's Chambers	Director of Civil, International Law	Mrs Jainaba JOHM c/o P.O. Box 552, Marina Parade Banjul Gambia
Tel n°: 220 - 228 489, 228 450 (o), 370 422 (h) ; fax n°: 22 53 52		

**GHANA**

Commission on Human Rights and Administrative Justice	Chairperson	Mr Emile SHORT Old Parliament House High Street Accra Ghana
Tel n°: 233 21 - 668839,664561 ,664785 668841 (o) 661139 (h) ; fax n°: 660020		
Faculty of Law University of Ghana	Senior Lecturer	Dr. Emmanuel Nee Ashie KOTey P.O. Box 70 Legon Ghana
Tel n°: 233 21 - 50 03 04 (o), 50 78 80 (h) ; fax n°: 50 23 85 - E. Mail : Lawfac@ug.gn.ac.org		

**KENYA**

Kenya National Assembly	Member of Parliament	Mrs Charity Kaluki NGILU P.O. Box 51498 Nairobi Kenya
Tel n°: 2542 - 44 32 47, 44 32 48 (o), 58 22 58 (h) ; fax n°: 44 13 73		
Kenya Section of the ICJ	Vice Chairman	Mr. Mohammed NYAOGA P.O. Box 61323 Westlands, Rhapta Road Vihiga Road, Kileleshwa Nairobi Kenya
Tel n°: 254 - 2 - 595780 (direct line), 242 814, 242 787 (o); 630 186 (h) ; fax n°: 56 20 98, 57 59 82, 23 02		

**LIBERIA**

Supreme Court of Liberia or Liberian Judiciary	Associate Justice	His Honour Micah Wilkins WRIGHT Chief Justice's Chambers P.O. Box 9003, Temple of Justice, Capitol Hill Monrovia Liberia
Tel n°: 231 - 22 67 66 (o), 22 71 98 (h) ; fax n°: 22 65 23, 22 60 76 c/o Minister of Foreign Affairs		

**MOROCCO**

Organisation Marocaine des Droits de l'Homme(OMDH)	Membre du Bureau National	M'Hammed GRINE 24, avenue de France-Agdal Rabat Morocco
Tel n°: 2127 - 77 00 60 (o); 71 06 55 (h) ; fax n°: 77 46 15, E-mail : grine@cdg.org.ma		

**MOZAMBIQUE**

Mozambique League for Human Rights	Jurist, National Coordinator for Paralegal Program	Mr. Paulo Daniel COMOANE Ave. 24 de Julho 776 RIC Maputo Mozambique
Tel n°: 258 1 - 430 705 (o), 303 825 (h) ; fax n°: 430 706		

**NAMIBIA**

Ministry of Justice	Special Adviser to Minister	Dr. Tunguru HUARAKA Private Bag 13248, Justitia Building, Independence Avenue Windhoek Namibia
Tel n°: 264 61 - 28 05 111, 23 00 97 (direct line), 38 110, 22 51 37 (h) ; fax n°: 22 16 15		

**NIGER**

Association des Femmes Juristes du Niger (AFJN)	Membre	Mrs Eliane ALLAGBADA B.P. 11036 Niamey Niger
Tel n°: 227 - 75 34 06, 72 28 90 (o); 73 25 16 (h) ; fax n°: 73 42 23		

**NIGERIA**

Legal Research and Resource Development Centre	Ag. Executive Director	Mr Oluyemi OSINBAJO 386 Murtala Mohammed Way, Yaba PO Box 752 42 Victoria Island Lagos Nigeria
Tel n°: 234 1 - 862 097 / 865 188, 00234-90 40 23 49 (Portable) (o), 090 - 402 349 (h) ; fax n°: 263 76 59 /		
Social and Economic Rights Action Centre (SERAC)	Director of Programmes	Mr Joseph OTTEH 16 Awori Crescent, Off Obokun/Coker Road, Ilupeju PO Box 13616, Ikeja Lagos Nigeria
Tel n°: 234 1 - 49 75 389, 49 68 605(o), 88 44 58 (h) ; fax n°: 49 68 606 e-mail serac.b@rcl.nig.com		

**SENEGAL**

Comité Sénégalais des Droits de l'Homme	Cordonnateur	Mr. El Hadji Malick SOW Tribunal Départemental Hors Classe de Dakar Bloc des Madeleines Dakar Sénégal
Tel n°: 221 - 823 31 50 (o), 820 44 36 (h) ; fax n°: 822 81 87		
Forum of African Voluntary Development Organisations (FAVDO)	Président	Mr. A.E. Mazide NDIAYE Rue 4 Zone B, BP 12093 Dakar Sénégal
Tel n°: 221 - 82 55 547(o), 821 21 42 (h) ; fax n°: 82 55 564		
Observatoire pour l'Indépendance du Pouvoir judiciaire en Afrique	Coordonnateur Général	M. Mamadou Mansour SY Villa 32 Cité Fayçal Dakar Sénégal
Tel n°: 221 - 822 92 31 (o), 835 62 04 (h) ; fax n°: 821 48 09, 821 37 41, 822 81 87 s/c MmeCrespin Conseil		

**SOUTH AFRICA**

National Association of Democratic Lawyers	Convener Gender Desk	Ms Asha RAMGOBIN P.B. X10 Dalbridge 4014 Durban, KwaZulu Natal South-Africa
Tel n°: 0027 31 - 260 15 62 (o) 833 692 (h) ; fax n°: 260 27 41 e-mail ramgobina@mtb.ac.za		

**TCHAD**

Association Tchadienne de Juristes (ATJ)	Trésorier Général Adjoint	M. Abakar GAZAMBLE B.P. 2046 N'Djamena Tchad
Tel n°: 235 - 52 43 90 (o), 53 02 44 (h) ; fax n°: 52 42 05		

**TOGO**

Ligue Togolaise des Droits de l'Homme (L.T.D.H)	Président	Mr. Kofimessa Afeli DEVOTSOU 527, Rue N° 77 Tokin Ouest Lomé Togo
Tel n°: 228 - 21 06 06, 04 20 35 (o), cellulaire : 228 - 04 20 35, 22 20 18 (h) ; fax n°: 21 06 06, 21 53 09		

**TUNISIA**

Embassy of Tunisia	Ambassador	H.E. Mr. Moncef LARBI 01 B.P. 6586 Abidjan 01 Cote d'Ivoire
Tel n°: 225 - 226 123, 226 220 ; fax n°: 226 124		
Ligue Tunisienne pour la Defense des Droits de l'Homme (L.T.D.D.H)	Président	Mr. Taoufik BOUDERBALA 7, Rue Pierre Curie, 3ème, Appt 10 TU - 1002 B.P. 2302 Tunis Tunisia
Tel n°: 216 1 - 33 63 38, 33 84 17 (o), 752 752 (h) ; fax n°: 33 63 38		

**UGANDA**

Action for Development (ACFODE)	Executive member	Ms Jamillah KAMULEGEYA P.O. Box 16729 Kampala Uganda
Tel n°: 256 41 - 532 311, 53 18 12/13, 54 06 32 (o), 56 73 27 (h) ; fax n°: 530 460., 53 04 12, E-mail :		

**RESOURCE PERSONS**

Centre for Human Rights and Law Faculty, University of Pretoria	Senior Researcher on Socio-Economic Rights	Mr. Danie BRAND University of Pretoria 0002 Pretoria South-Africa
Tel n°: 27 12 - 342 95 09, 420 30 34 /420 23 74 (o), 343 46 49 (h) ; fax n°: 362 51 25		
Faculté de Droit, Département droit international Université de Kinshasa	Professeur de Droit	Mr. Jean-Pierre MAVUNGU c/o Foyer saint Justin 3 route du Jura 1079 Fribourg Switzerland
Tel n°: 004126 - 323 35 98 ; fax n°: 323 40 98		
Organisation of African Unity (OAU)	Chief of Legal Affairs	Mr Ben KIOKO P.O. Box 3243 Addis -Ababa Ethiopia
Tel n°: 00 251 1 - 159 060, 512 455 / 51 77 00 (o), 71 06 45 (h) ; fax n°: 51 78 44, 51 12 99		

The World Bank Group Africa Division, Legal Department	Counsel	Mr Hassane CISSE 1816 H. Street NW, Room MC5 - 428 20433 Washington DC USA
Tel n°: 1 202 - 477 12 34, 458 17 52, 473 51 01 (o) ; fax n°: 522 15 93, 477 63 91		
Women in Law and Development in Africa (WiLDAF)	Regional Coordinator	Mrs Joana FOSTER P.O. Box 4622 Harare Zimbabwe
Tel n°: 263 4 - 75 21 05, 75 11 89 (o); 49 42 78 (h) ; fax n°: 78 18 86, 73 36 70 e-mail : wildaf@mango.zw		
African Commission on Human and Peoples' Rights	Secretary	Mr Germain BARICAKO Kairaba Avenue, P.O. Box 673 Banjul The Gambia
Tel n°: 220 - 39 29 62 (o); 46 44 74 (h) ; fax n°: 39 07 64		

## OBSERVERS

Commonwealth Secretariat	Head, Human Rights Unit, Deputy Director Legal	Mrs Christine Z. MULINDWA-MATOVU Marlborough House Pall Mall London SW14 5HX United Kingdom
Tel n°: 0044 - 171 - 747 64 21 (o), 0181 - 209 06 15 (h) ; fax n°: 747 64 06, 839 33 02, 930 08 27, 0181 -		
Social Alert	Coordinator West Africa Programme	Mrs Martine DAHOUN Lot M 12, Les Cocotiers B.P. 2522 Cotonou Benin
Tel n°: 00229 - 30 20 71 (o) ; fax n°: 30 44 63 - e-mail : shoneGbow.intnet.bj		
Social Alert	Coordinator	Mr. Kwabena MATE Rue de la Loi 121 1040 Brussels Belgium
Tel n°: 00322 - 237 37 65 (o), 742 05 08 (h) ; fax n°: 237 33 00 - E-mail : Social.Alert@act-csc.ge		
UN Programme for Development (PNUD)		Ms Susanne VEDSTED 01 B.P. 1747 Abidjan 01 Cote d'Ivoire
Tel n°: 225 - 21 13 41 ; fax n°: 21 13 67		

Embassy of Austria	Ambassador	H.E. Mr. Ferdinand MAULTASCHL PO. Box 01 Case Postale 1837, Immeuble N'Zarama, Escalier A Gauche Bld. Lagunaire Charles de Gaulle Le Plateau Abidjan 01
Tel n°: 225 - 21 25 00, 21 26 51 ; fax n°: 22 19 23		
Embassy of France	First Secretary	M. Emmanuel FARCOT Rue Lecoeur B.P. 175 Le Plateau Abidjan 17 Cote d'Ivoire
Tel n°: 225 - 20 04 73, 20 04 04 ; fax n°: 22 42 54		
Union Européenne Délégation de la Commission européenne	Conseiller Economique	M. Thierry MATISSE 18, Rue du Dr. Crozet, Immeuble Azur 01 B.P. 1821 Abidjan 01 Cote d'Ivoire
Tel n°: 225 - 21 24 28 ; fax n°: 21 40 89		

## **ORGANISERS**

### **AFRICAN DEVELOPMENT BANK**

Legal Services Department African Development Bank	General Counsel	Mr Francis. M. SSEKANDI 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - 20 40 50 ; fax n°: 20 41 86		
Legal Services Department African Development Bank	Principal Counsel	Mr George ARON 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - 20 49 72 ; fax n°: 20 41 86		
Legal Division African Development Bank	Senior Counsel	Mr. Dotse TSIKATA 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - 20 53 42 ; fax n°: 20 50 33		
Environment & Sustainable Development Unit African Development Bank	Principal NGO Coordinator, OESU	Ms Jeannine B. SCOTT 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - 20 53 42 ; fax n°: 20 50 33		

African Development Bank	Alternate Executive Director	Mrs Maria-Concetta PANSINI 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - 20 41 95, 20 46 46 ; fax n°: 20 44 45		
OCDS African Development Bank	Division Chief	Ms HAMER 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - 20 53 42 ; fax n°: 20 50 33		
Country Dept. East African Development Bank	Senior Soc Economist	Mr. A.M. YAHIE 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - 20 53 42 ; fax n°: 20 50 33		
African Development Bank	Conseiller Juridique	Ms Yocine FAL 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
African Development Bank	Administrator	Mr. Thabani MAGADLA 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - - 20 49 78		
African Development Bank	Administrator	Mrs Alice M. DEAR 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - 20 40 15		
African Development Bank	Administrator	Mr. Kaikou ASSAMOI 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - - 20 40 27		

African Development Bank		Mr. Adesegun AKIN-OLUGBADE 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
African Development Bank		Ms Amélie DARWALLS 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
African Development Bank		Mr. V.L. WILLIAMS 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - - 20 41 78		
African Development Bank		M. C. RUKEREBUKA 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - 20 41 84		
African Development Bank		Mr. Sam F. OWORI 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
African Development Bank		M. Martin KAKRA 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - - 20 44 87 ; fax n°: 20 40 06		
African Development Bank		Mr. Kalidou GADIO 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire

African Development Bank		Ms Claudia DOHOU 01 BP 1387 Abidjan CoteD'Ivoire
Tel n°: 225 - - 20 47 84 ; fax n°: 20 40 06		

**INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS**

International Commission of Jurists	Secretary General	Mr Adama DIENG 81a Avenue Chatelaine CH - 1219 Geneva Switzerland
Tel n°: 4122 - 979 38 00 ; fax n°: 979 38 01		
International Commission of Jurists	Legal Officer for Africa	Mrs Tokunbo IGE 81a Avenue Chatelaine CH - 1219 Geneva Switzerland
Tel n°: 4122 - 979 38 00 ; fax n°: 979 38 01		
c/o International Commission of Jurists	President Azadho	Mr. Guillaume NGEFA-ATONDOKO 81a Avenue de Châtelaine CH - 1219 Geneva Switzerland
Tel n°: 4122 - 979 38 00 ; fax n°: 979 38 01		
International Commission of Jurists	Administrative Assistant	Mrs Edith PELLAS 81a Avenue Chatelaine CH - 1219 Geneva Switzerland
Tel n°: 4122 - 979 38 00 ; fax n°: 979 30 01		

## ANNEXE

AHG/DEC. (XXXIV)

**AHG/DEC.126 (XXXIV) - ACTIVITÉS ANNUELLES  
DE LA COMMISSION AFRICAINE  
DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES**

La Conférence :

1. **PREND NOTE** avec satisfaction du rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la félicite pour la qualité du travail accompli au cours de l'exercice écoulé;
2. **ENCOURAGE** la Commission africaine à poursuivre l'exécution de son mandat de promotion et de protection des droits de l'homme et des peuples;
3. **DEMANDE** à la Commission africaine de procéder, pour des raisons d'efficacité et de bonne coopération, à la révision des critères relatifs au statut d'observateur auprès d'elle et de suspendre l'octroi de ce statut jusqu'à l'adoption de nouveaux critères;
4. **REITERE** ses décisions antérieures au sujet des moyens de fonctionnement de la Commission et demande au Comité consultatif et au Secrétariat général de mettre tout en oeuvre pour doter la Commission africaine, dans les meilleurs délais, des ressources adéquates afin de lui permettre de s'acquitter convenablement de sa mission en toute indépendance;
5. **EXHORTE** les Etats Membres à s'acquitter de leurs obligations découlant de la Charte africaine et à accorder à la Commission africaine tout l'appui et toute la coopération dont elle a besoin pour l'accomplissement efficace de sa mission;
6. **DEMANDE** au Secrétaire général de l'OUA de convoquer, en collaboration avec la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, une réunion d'experts de haut niveau pour réfléchir sur les moyens

d'éliminer les obstacles à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, dont la lutte contre la corruption et l'impunité et proposer des mesures législatives et autres à cet effet;

7. **DEMANDE EGALEMENT** à la Commission africaine de finaliser le Protocole à la Charte africaine relatif aux droits de la Femme dans les meilleurs délais;
8. **DEMANDE ENFIN** à la Commission africaine de mener les consultations nécessaires avec les organes compétents et les Etats membres de l'OUA pour la mise en oeuvre rapide de la présente décision et d'en faire rapport à la 35<sup>e</sup> Session ordinaire.

# Membres de la Commission internationale de juristes (mars 1999)

## Président

Claire l'Heureux-Dubé

Juge à la Cour suprême du Canada

## Vice-Présidents

Dalmo de Abreu Dallari

Enoch Dumbutsheha

Desmond Fernando

Lennart Groll

Ewa Letowska

Professeur de droit, Sao Paulo, Brésil

Ancien Président de la Cour suprême du Zimbabwe

Avocat, Sri Lanka; ancien Président,

Juge à la Cour d'Appel de Stockholm, Suède

Professeur, Institut des sciences juridiques, Académie polonaise des sciences;

ancien Médiateur de la République de Pologne

Professeur de droit, Université de Maastricht, Pays-Bas

Theo C. Van Boven

## Membres du Comité exécutif

Kofi Kumado (Président)

Dato' Param Cumaraswamy

Vera V. de Melo Duarte Martins

Diego García-Sayán

Sir William Goodhart, Q.C.

Asma Khader

Jerome S. Shestack

Professeur de droit, Université du Ghana

Avocat; Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance du pouvoir judiciaire; Malaisie

Juge, Cour suprême, Cap Vert

Directeur exécutif, Commission andine de Juristes, Pérou

Avocat, Royaume-Uni

Avocate, Jordanie

Président, American Bar Association, Etats-Unis d'Amérique

## Membres de la Commission

Solomy Balungi Bossa

Antonio Cassese

Arthur Chaskalson

Lord Cooke of Thorndon

Marie-José Crespín

Rajeev Dhavan

Juge, Haute cour, Ouganda

Juge; Président du Tribunal international pour l'ex Yougoslavie; Italie

Président de la Cour constitutionnelle de la République d'Afrique du Sud

Magistrat; ancien Président, Cour d'appel; Nouvelle-Zélande

Membre du Conseil constitutionnel; Sénégal

Avocat; Professeur de droit, Directeur, Public Interest Legal Support and Research Centre,

Inde

Jochen A. Frowein

Directeur, Institut Max Planck;

Ancien Vice-Président de la Commission européenne des droits de l'homme, Allemagne

Gustavo Gallón

Ruth Gavison

Juge, Cour constitutionnelle de Colombie

Professeur de droit, Université hébraïque de Jérusalem,

Présidente de l'Association pour les libertés civiles, Israël

Avocate, Rapporteur spécial de l'ONU sur les exécutions arbitraires,

Présidente de la Commission des droits de l'homme du Pakistan

Asma Jahangir

Professeur de droit public, Cameroun

Président de la Cour d'Appel, Australie

Maurice Kamto

Michael D. Kirby, AC, CMG,

Gladys V. Li, Q.C.

Florence N. Mumba

Adnan Buyung Nasution

Pedro Nikken

Magistrat, Cour d'Appel; Hong Kong

Médiateur; Zambie

Avocat, ancien membre du Parlement; Indonésie

Ancien juge à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, Professeur de droit interna-

tionnal; Vénézuéla

Manfred Nowak

Elisabeth Odio Benito

Bertrand G. Ramcharan

Professeur de droit administratif, Autriche

Juge, Tribunal international pour l'ex Yougoslavie; Costa Rica

Guyane; Coordinateur de l'ONU pour la coopération de politique régionale et de sécurité,

professeur adjoint, Université de Columbia, New-York

Margarita Retuerto Buades

Hipólito Solari Yrigoyen

László Sólyom

Daniel Thürer

Yozo Yokota

Premier vice-médiateur; Espagne

Ancien Sénateur; Président de l'organisation Nouveaux droits de l'homme Argentine

Président de la Cour constitutionnelle de la République de Hongrie

Professeur de droit international; Suisse

Professeur de droit; Membre de la Sous-commission de l'ONU pour la prévention de la

discrimination et la protection des minorités; Japon

José Zalaquett, Chile

Avocat; Professeur de droit; Chili

## Membres Honoraires

Arturo A. Alafritz, Philippines

Boutros Boutros-Ghali, Egypte

William J. Butler, Etats-Unis

Haim H. Cohn, Israël

Alfredo Etcheberry, Chili

Jean Flavien Lalive, Suisse

Tai-Young Lee, République de Corée

P. Telford Georges, Bahamas

Hans-Heinrich Jescheck, Allemagne

P.J.G. Kapteyn, Pays-Bas

Rudolf Machacek, Autriche

Norman S. Marsh, Royaume-Uni

J.R.W.S. Mawalla, Tanzanie

Keba Mbaye, Sénégal

Fali S. Nariman, Inde

Sir Shridath S. Ramphal, Guyane

Joaquín Ruiz Giménez, Espagne

Lord Shawcross, Royaume-Uni

Tun Mohamed Suffian, Malaisie

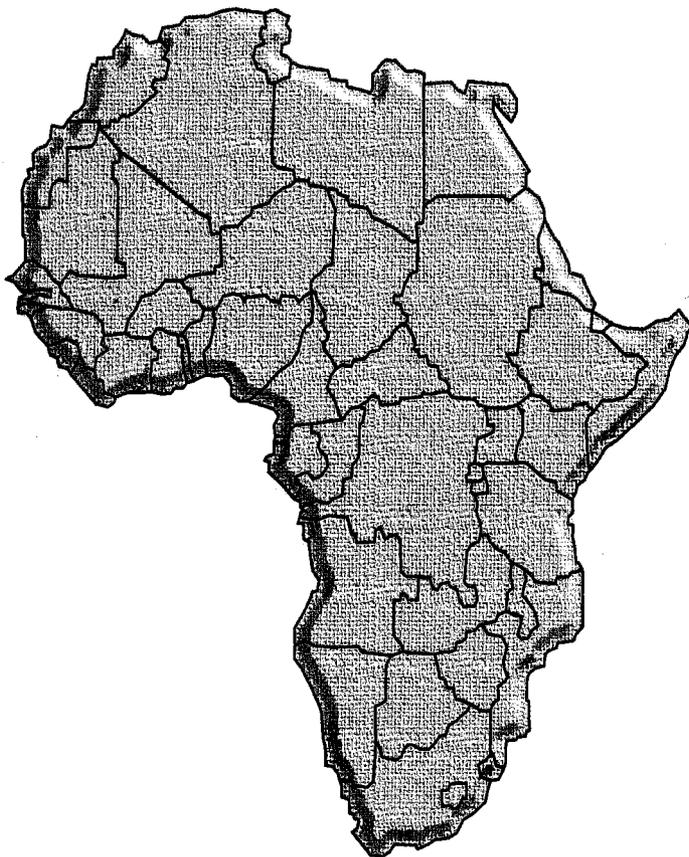
Christian Tomuschat, Allemagne

Michael A. Triantafyllides, Chypre

Secrétaire Général

Adama Dieng

La Commission internationale de juristes (CIJ), dont le siège est à Genève, est une organisation internationale non-gouvernementale ayant statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'ONU, de l'UNESCO, du Conseil de l'Europe et de l'OUA. Fondée en 1952, son but est de défendre la Primauté du droit à travers le monde et son travail consiste à promouvoir le plein respect des dispositions contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle est composée de 45 éminents juristes internationalement reconnus, de différentes régions du monde, et a des sections nationales et organisations affiliées dans tous les continents.



**Commission internationale de juristes**

Boite postale 216 - 81 A, avenue de Châtelaine

CH-1219 Châtelainé/Genève/Suisse

Tél. (41 22) 979 38 00 - Fax (41 22) 979 38 01

e-mail [info@icj.org](mailto:info@icj.org)