

II. UNE APPROCHE DE LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME

L'adoption d'une approche fondée sur les droits de l'homme peut contribuer à désamorcer certaines des critiques adressées aux OMD. La Déclaration du Millénaire inscrit ses objectifs de développement dans le contexte des droits de l'homme et les principes de liberté et d'égalité, et le Projet Objectifs du Millénaire a appelé à prendre en compte des approches axées sur les droits de l'homme²¹. L'approche du développement fondée sur les droits de l'homme a également obtenu un soutien non négligeable de la part de toute une gamme d'intervenants, dont des organismes de développement multilatéraux ou bilatéraux, des gouvernements, des organisations de la société civile et des ONG.

D'un point de vue historique, ces intervenants sont poussés par des motivations différentes à adopter une telle approche. Aujourd'hui, pourtant, il est généralement admis et accepté que la pauvreté est due au manque d'autonomie et à l'exclusion. La pauvreté n'est pas simplement un manque de biens matériels et de possibilités, telles que l'accès à un emploi, à la possession d'actifs productifs ou d'une épargne. C'est aussi le manque de biens physiques et sociaux tels que la santé, l'intégrité physique, la liberté de vivre à l'abri de la peur et de la violence, l'appartenance sociale, l'identité culturelle, les capacités d'organisation, la faculté d'exercer une influence politique et la possibilité de vivre dans le respect et la dignité. Les violations des droits de l'homme sont aussi bien une cause qu'une conséquence de la pauvreté.

Encadré 1. Déclaration relative à la communauté de vues des Nations Unies

1. Tous les programmes, les politiques et l'assistance technique au service de la coopération pour le développement devraient promouvoir la concrétisation des droits de l'homme tels qu'ils sont exposés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.
2. Les normes relatives aux droits de l'homme contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ainsi que les principes qui découlent de cette déclaration et de ces instruments doivent orienter la coopération pour le développement et l'élaboration de programmes dans tous les secteurs et dans toutes les phases du processus d'élaboration de programmes.
3. La coopération pour le développement contribue au renforcement des capacités des «sujets d'obligation» de faire face à leurs obligations et des «titulaires de droits» de faire valoir ceux-ci.

Les diverses approches axées sur les droits de l'homme ont ainsi en commun de nombreuses caractéristiques telles que l'établissement d'un lien entre les objectifs de développement et les normes relatives aux droits de l'homme; l'attention portée en priorité aux groupes marginalisés, l'autonomisation et la participation et le fait de veiller à ce que les sujets d'obligations doivent rendre compte de leurs actes. En 2003, les institutions des Nations Unies ont adopté la Déclaration relative à la communauté de vues

concernant l'approche axée sur les droits de l'homme dans le domaine de la coopération pour le développement (voir encadré 1). Cette déclaration établissait que les normes relatives aux droits de l'homme doivent constituer l'objectif et les principes directeurs du développement, et que les capacités des *sujets d'obligations* et des *titulaires de droits* doivent être renforcées. Cela a été ensuite incorporé aux manuels sur les programmes de développement du système des Nations Unies²².

Une approche axée sur les droits de l'homme joue deux rôles essentiels. Premièrement, elle *ajoute de la valeur* en apportant un soutien à des pratiques de développement conçues pour concrétiser les droits de l'homme. Deuxièmement, elle *change les valeurs* en modifiant les objectifs et les pratiques de développement afin de garantir qu'ils respectent et réalisent les droits de l'homme.

Il ne faudrait donc pas considérer les droits de l'homme comme un élément supplémentaire qui viendrait simplement s'ajouter au programme de développement. Même s'il se peut qu'il nécessite des listes récapitulatives et d'autres outils servant à l'élaboration de programmes, c'est un programme holistique qui devrait aller au-delà de solutions purement techniques²³. Dans le même temps, il ne faut pas attendre des droits de l'homme qu'ils donnent des recommandations détaillées à propos de bons processus de développement ni des réponses claires et nettes aux choix à faire en matière d'affectation des ressources et de grandes orientations. Ils peuvent toutefois offrir un cadre conceptuel permettant d'évaluer et d'améliorer les pratiques et de rendre les processus décisionnels plus raisonnables, objectifs et transparents, et donc de bénéficier à ceux qui vivent dans la pauvreté.

La présente section adapte aux OMD cette approche fondée sur les droits de l'homme en proposant quatre éléments principaux. Ceux-ci suivent plus ou moins un processus généralisé de développement ou de réduction de la pauvreté fondé sur les OMD qui recouvre la sélection d'objectifs, l'évaluation des coûts, l'élaboration des politiques et la planification, la mise en œuvre et le suivi, en vue d'obtenir des résultats équitables et durables.

1. *Aligner les objectifs sur les droits de l'homme* en harmonisant les cibles et les indicateurs utilisés dans le cadre des OMD avec les normes relatives aux droits de l'homme.
2. *Refuser la technocratie au profit d'une démarche qui privilégie la transformation*, en adoptant une approche de l'autonomisation et de la participation fondée sur les droits de l'homme.
3. *Etablir des priorités parmi les droits* en faisant des choix politiques et en prenant des décisions concernant l'affectation des ressources dans un cadre circonscrit par les droits de l'homme.
4. *Revendiquer les OMD* en garantissant des droits d'application obligatoire, des mécanismes de responsabilisation et des stratégies durables.

La question qui vient tout de suite à l'esprit est la suivante: comment adopter une approche des OMD fondée sur les droits de l'homme quand ils sont déjà définis? Comment influencer sur le programme des OMD maintenant qu'il a été entamé? Il reste pourtant de nombreux points d'ancrage pour une telle approche. Le contenu des OMD peut être adapté au contexte national et local, conformément à la démarche qui consiste à replacer les OMD dans un cadre précis; certains Etats l'ont d'ailleurs déjà fait. En tout état de cause, les activités en rapport avec les OMD exécutées à l'échelon national et local sont rarement isolées mais s'inscrivent dans un processus de planification du développement plus vaste.

1 Aligner les OMD sur le droit de l'homme

Chacun des objectifs, des cibles et des indicateurs du Millénaire pour le développement devrait être interprété dans le contexte des droits de l'homme. Non seulement le droit international des droits de l'homme est antérieur aux OMD, mais les obligations juridiques qu'ont les Etats de réaliser ces droits existent bel et bien. Le processus d'alignement devrait notamment signifier:

- Adapter chaque cible au droit économique, social ou culturel correspondant;
- Adopter une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes;
- Veiller à l'insertion des exclus;
- Veiller à ce que les indicateurs respectent les droits.

Ce réalignement peut avoir des conséquences immédiates pour l'établissement des coûts, la conception des stratégies, le suivi et l'établissement de rapports en lien avec les OMD.

On pourrait aussi aller plus loin au niveau national ou local en introduisant des cibles supplémentaires afin d'adopter d'autres démarches destinées à assurer la réalisation effective des droits de l'homme, par exemple des droits civils et politiques. En Mongolie, un texte de loi supplémentaire a bel et bien été voté pour créer l'objectif 9 sur la gouvernance démocratique et les droits de l'homme avec des cibles et des indicateurs spécifiques assortis de délais²⁴.

Adapter les cibles au droit économique, social ou culturel correspondant

A première vue, de nombreuses cibles définies par les OMD semblent bien correspondre aux droits de l'homme. Cependant, beaucoup d'entre elles ont besoin d'être passablement adaptées.

La cible 2.A, par exemple, exige que tous les enfants aient les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires. Une exigence similaire se trouve dans la Convention relative aux droits de l'enfant et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dans le cadre du droit à l'éducation, mais ces traités relatifs aux droits de l'homme demandent aussi que l'enseignement primaire soit:

- 1) Gratuit
- 2) Obligatoire
- 3) D'une certaine qualité

Or, ces éléments ne font pas partie de la cible fixée par les OMD. Par ailleurs, en vertu du Pacte, la réalisation progressive de ce droit n'est autorisée que s'il a été démontré que les ressources nécessaires à sa réalisation immédiate sont insuffisantes et qu'un plan d'action a été établi.

Le Projet Objectifs du Millénaire, la Banque mondiale et d'autres instances militent désormais en faveur de la suppression des frais de scolarité dans l'enseignement primaire. L'enseignement primaire gratuit a été une réussite au Kenya, et l'expérience montre que les frais de scolarité empêchent davantage les filles que les garçons de fréquenter l'école. Cependant, une approche axée sur les droits de l'homme signifierait que la gratuité de l'enseignement fait *partie de la cible*, au lieu d'être une simple stratégie. De fait, étant donné que les institutions financières internationales ont parfois fait pression, à tort, sur les pays en développement pour que ceux-ci fassent payer des frais de scolarité, il est essentiel que le droit à la gratuité de l'enseignement primaire soit fermement ancré dans la réflexion et la pratique en matière de développement.

La qualité est également de la plus haute importance. Dans son rapport sur les OMD, le Togo a consigné que les avantages de la gratuité de l'enseignement primaire, au début, étaient contrebalancés par des taux élevés d'abandon scolaire, les élèves invoquant la pauvreté et la mauvaise qualité de l'enseignement. Le taux d'abandon scolaire des filles était encore plus élevé en raison des mariages et des grossesses précoces²⁵, ce qui souligne l'importance d'adopter des stratégies complémentaires fondées en fonction du sexe.

Un autre exemple est celui de la cible 7.D, qui appelle à l'amélioration des conditions de vie de 100 millions d'habitants des taudis, l'indicateur étant la sécurité d'occupation. Cette cible est très limitative puisqu'un milliard de personnes vivent actuellement dans des établissements informels et que leur nombre devrait connaître une rapide augmentation. Plus important, une approche axée sur les droits de l'homme aurait mis l'accent sur une *sécurité d'occupation fondamentale pour tous*, non sur celle d'une petite proportion d'habitants des taudis. La sécurité d'occupation est le premier élément du droit à un logement suffisant et les organes de protection des droits de l'homme ont prescrit qu'elle devait être assurée immédiatement à chacun²⁶, droit qui est aussi largement revendiqué par les résidents des établissements informels. Un niveau minimum de sécurité d'occupation est abordable si l'on assure une protection contre les expulsions forcées. Le libellé ambigu de cette cible a permis à certains pays de faire la liste, dans leur rapport sur les OMD, de politiques qui, de prime abord, violent les droits de l'homme, y compris l'élimination des taudis²⁷.

En ce qui concerne la définition des cibles au niveau national et local, un processus participatif devrait être instauré afin d'aligner de manière appropriée ces cibles sur les droits de l'homme. Le chapitre III analyse chaque OMD pour déterminer dans quelle mesure il est conforme aux droits de l'homme.

Encadré 2. Le Malawi et l'alignement de l'objectif 3 sur l'égalité des sexes

Le Malawi a pu démontrer que l'égalité des sexes existait dans l'enseignement primaire et secondaire, atteignant ainsi la cible 3.A des OMD. Il a toutefois reconnu qu'il devait encore faire des efforts pour réaliser l'égalité des sexes dans l'enseignement secondaire supérieur (et du troisième degré) ainsi que dans d'autres secteurs de la société, par exemple en s'attaquant au problème de la violence familiale.

Intégrer le principe d'égalité entre les sexes dans les cibles

Une approche fondée sur les droits de l'homme suppose que l'on fasse en sorte de focaliser suffisamment les OMD sur les droits des femmes; sur ceux, par exemple, qui sont consacrés dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Dans la Déclaration de Beijing de 1995, les gouvernements ont de nouveau insisté sur le fait que le renforcement du pouvoir d'action des femmes et leur participation sur un pied d'égalité étaient essentiels au développement²⁸. Ils se sont engagés à:

- Éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes;
- Promouvoir l'indépendance économique des femmes;
- Dispenser un enseignement et des soins de santé appropriés;
- Prévenir et éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes; et
- Améliorer la santé en matière de sexualité et de procréation des femmes.

En 1997, l'intégration du principe d'égalité entre les sexes, définie comme «évaluer les incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action envisagée ... dans tous les secteurs et à tous les niveaux²⁹», est devenue un objectif des Nations Unies. Elle doit être multisectorielle et guider l'exécution de tous les travaux du système des Nations Unies³⁰.

Bien que l'objectif 3 s'occupe précisément de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, la cible qui lui est associée, qui vise à réaliser l'égalité des sexes dans l'enseignement primaire et secondaire, est très restrictive, tout comme les indicateurs supplémentaires que sont l'alphabétisation, la proportion de femmes salariées et celle des sièges occupés par des femmes au parlement national.

Dans *Pathway to Gender Equality*, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) exprime la crainte que cette approche restrictive ne fasse régresser la communauté internationale. Il conclut cependant qu'il ne faudrait pas voir dans les OMD un tout nouveau programme d'action mais un nouveau moyen d'appliquer la Convention et la Déclaration de Beijing, et que l'égalité des sexes devrait être un thème multisectoriel commun à tous les OMD³¹.

Intégrer le principe d'égalité entre les sexes aux objectifs du Millénaire pour le développement, à leurs cibles et à leurs indicateurs exigera de l'attention et des efforts. UNIFEM recommande aux pays de s'inspirer de la Convention et de la Déclaration de Beijing pour procéder à l'analyse de la situation en vue de l'établissement des rapports sur les OMD et pour élaborer les indicateurs nationaux, conformément aux priorités fixées par la Convention et par Beijing. Ils devront aussi améliorer leurs capacités statistiques en ce qui concerne les questions relatives à l'égalité entre les sexes. La Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations Unies a également mis au point des indicateurs complémentaires qui tiennent compte de la distinction hommes-femmes pour chacune des cibles des OMD (voir plus loin la section consacrée aux indicateurs).

UNIFEM formule également des recommandations visant à intégrer le principe d'égalité entre les sexes à chaque objectif. L'exemple de l'objectif 6 figure dans l'encadré 3.

Encadré 3. L'égalité entre les sexes et l'objectif 6 concernant le VIH/sida

L'inégalité entre les hommes et les femmes est l'un des principaux facteurs qui alimentent la pandémie du VIH/sida, selon UNIFEM. Des normes culturelles qui imposent l'ignorance et la pureté des femmes en matière sexuelle leur bloquent tout accès à l'information en matière de prévention. Le déséquilibre des forces en fonction du sexe fait qu'il est difficile pour les femmes de négocier l'adoption de pratiques sexuelles plus sûres avec leurs partenaires, et la dépendance économique ainsi que la peur de la violence peuvent effectivement les contraindre à consentir à des relations sexuelles non protégées. Les femmes reçoivent des soins et des traitements insuffisants et la tâche de s'occuper des personnes dont elles ont la charge en plus d'elles-mêmes est devenue trop lourde³².

Les stratégies visant à répondre à la crise du VIH/sida n'ont jamais réussi à inclure une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes. Cela est dû dans une large mesure au fait que les femmes n'ont pas été mises en première ligne lors de l'élaboration des politiques de lutte contre le VIH/sida. Si la Convention et la Déclaration de Beijing réclament l'adoption d'une approche holistique qui fasse le lien entre le manque d'autonomie des femmes et la propagation ainsi que le manque de traitement du VIH/sida, on en trouve peu de traces à l'examen des rapports de pays sur l'objectif 6.

Pour faire en sorte que l'égalité des sexes soit placée au cœur des stratégies visant à atteindre l'objectif 6, on pourrait concevoir des cibles complémentaires ou additionnelles qui pourraient également servir au titre de l'objectif 3 ou d'objectifs connexes. Des cibles additionnelles concernant le VIH/sida pourraient par exemple inclure:

- L'égalité des femmes sur le plan économique
- L'égalité dans le mariage et dans les relations familiales
- L'égalité dans les services de soins de santé
- L'élimination de la violence sexiste
- La transformation des stéréotypes culturels sexistes

Faire participer les exclus

Tous les êtres humains ont le droit de jouir également et sans discrimination de leurs droits fondamentaux. Cela inclut les droits fondamentaux des enfants, des minorités, des peuples autochtones, des personnes âgées, des handicapés, des personnes vivant avec le VIH/sida, des migrants, des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays. Même si le fait de s'intéresser plus particulièrement aux groupes marginalisés peut parfois nécessiter que l'on fasse des arbitrages par rapport à la croissance économique ou à d'autres buts, le *Rapport sur le développement dans le monde 2006* de la Banque mondiale est parvenu à la conclusion que l'équité comptait pour le développement à long terme³³.

Adopter une approche axée sur les droits de l'homme signifie beaucoup plus que se contenter de prendre pour cible ceux qui sont faciles d'accès. Les handicapés ont droit à la suppression des obstacles physiques, comportementaux et autres qui leur barrent l'accès à l'emploi, à l'éducation ou aux soins de santé ainsi qu'à un *logement raisonnable* pour faire en sorte qu'ils y aient accès au même titre que les autres. Il faut viser les zones rurales isolées et les zones urbaines défavorisées. Pour qu'ils puissent s'appliquer aux peuples autochtones, les OMD auront peut-être besoin d'être considérablement adaptés afin de respecter effectivement leurs droits fonciers et culturels.

Les OMD visent expressément trois groupes marginalisés: les enfants et les jeunes (un travail décent pour les jeunes, enseignement et mortalité infantile: OMD 1 à 4), les femmes et les filles (OMD 3 et 5 et cible 1.B) et les habitants des taudis (cible 7.D). Bien que cela soit louable, le risque est donc grand que l'attention portée essentiellement sur la réduction, et non l'élimination, de «moyennes» mondiales signifie la poursuite de l'exclusion de nombreux groupes.

Cela est déjà évident dans les rapports de pays sur les OMD. Plusieurs d'entre eux ont fait savoir qu'ils étaient en bonne voie ou qu'ils avaient atteint certains objectifs sans faire aucun progrès par rapport à ces objectifs en ce qui concerne les minorités ou les handicapés³⁴. L'expert indépendant sur les questions relatives aux minorités a indiqué que les

Encadré 4. Instance permanente sur les peuples autochtones des Nations Unies

«L'Instance constate ... avec préoccupation que les questions autochtones sont souvent absentes de l'action menée en faveur des objectifs du Millénaire pour le développement et de la lutte contre la pauvreté, ainsi que des rapports y afférents. Elle craint que, si l'on ne prend pas en compte comme il se doit la situation particulière des peuples autochtones, certains processus portant sur les objectifs du Millénaire pour le développement risquent d'aboutir à l'accélération de la perte par les peuples autochtones de leurs terres et de leurs ressources naturelles et partant de leurs moyens de subsistance, à l'amplification des déplacements forcés et à l'aggravation des phénomènes d'assimilation et d'érosion de leur culture.»³⁶.

minorités ethniques ou linguistiques ainsi que les peuples autochtones étaient mentionnés dans moins de la moitié des rapports de pays sur les OMD. Quand ils l'étaient, c'était souvent dans la section consacrée aux informations générales ou en rapport avec l'objectif 2³⁵. Pratiquement aucun des rapports des *pays donateurs* sur les OMD ne mentionnait les minorités ou les peuples autochtones.

Les programmes de développement peuvent rarement, pour ne pas dire jamais, atteindre immédiatement tout le monde mais il convient d'accorder un degré de priorité suffisant aux plus marginalisés. Il est donc nécessaire de procéder à une analyse plus approfondie si l'on souhaite aligner les OMD sur les droits de l'homme. Cela pourrait se traduire par la nécessité, pour certains pays, d'*aller au-delà* des OMD, tandis que d'autres adopteraient des objectifs et des cibles plus modestes, mais cependant raisonnables et conformes aux droits de l'homme.

Cette *adaptation* des OMD *au contexte national* ou *local* fait partie du discours actuel sur le développement. Toutefois, l'accent n'est souvent mis que sur la *situation* nationale et non sur les *obligations* nationales. Or, les Etats ont pour obligation de faire respecter un niveau minimum de droits économiques, sociaux et culturels applicables à tous.

Certains pays ont pris des mesures visant à tenir davantage compte des groupes marginalisés dans les cibles. La Thaïlande a adopté une stratégie «OMD-Plus» pour prendre en compte des informations sur la qualité d'accès, savoir si tous les membres de la société thaïlandaise en bénéficient (et non pas seulement ceux qui sont visés), et tenir compte des indicateurs nationaux désagrégés en fonction des différences ethniques et régionales. La Malaisie a adopté une approche du même genre après que des données désagrégées eurent signalé des inégalités dans les progrès accomplis en matière de réalisation des OMD (voir encadré 5).

Pour aligner les cibles et les indicateurs aux fins de la prise en compte des groupes marginalisés dans le cadre des OMD, il faut donc:

- *Ajuster les cibles.* Celles-ci pourraient, par exemple, être désagrégées au moyen d'une cible chiffrée pour chaque groupe et/ou la cible numérique générale pourrait être portée à une valeur plus haute pour augmenter les chances que les personnes marginalisées soient comptées dedans.
- *Créer des cibles supplémentaires à l'intention de groupes précis.* Il serait par exemple possible d'ajouter à la cible 1.C des cibles spécifiques qui visent à protéger les terres et les ressources naturelles des peuples autochtones afin d'atteindre l'objectif de réduction de moitié de la faim dans le monde.
- *Désagréger les indicateurs.* Cela risque souvent de se traduire par la nécessité de renforcer les capacités de collecte et d'analyse des données pour faire en sorte que les données soient désagrégées. Même s'il y a des restrictions, dans certains pays, concernant les données actuelles, les Etats devraient désagréger leurs données en fonction des motifs de discrimination interdits énoncés dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Dans le contexte des OMD, les motifs fondés sur la race/l'origine ethnique, le sexe, le handicap, l'âge et le lieu de résidence/la situation géographique seraient particulièrement pertinents.

Encadré 5. Données désagrégées et partenariats pour un plaidoyer: la Malaisie³⁷

Alors que la Malaisie a beaucoup progressé sur la voie de la réalisation des OMD, des disparités et des inégalités régionales subsistent parmi les groupes de population vivant dans des zones rurales reculées et les groupes ethniques. Le bureau du PNUD en Malaisie a noué des alliances avec des parties prenantes animées de préoccupations communes ainsi qu'avec des institutions nationales clés pour désagréger les indicateurs des OMD. L'analyse a révélé la nécessité de politiques de développement ciblées et a fourni au bureau du PNUD en Malaisie un argument statistique de poids grâce auquel promouvoir les principes d'égalité et de non-discrimination qui sont au cœur des droits de l'homme. Ces résultats ont été relayés par divers médias et ont été soumis à l'organe chargé de rédiger le plan national de développement du pays. Ces efforts ont contribué à ce que l'accent soit davantage mis sur les groupes autochtones, l'équité et la diminution des disparités dans le cadre du plan de développement national.

Faire en sorte que les indicateurs respectent les droits

La liste actuelle des indicateurs des OMD qui ont été mis au point pour tenter d'atteindre les cibles et les objectifs est fortement tributaire de la disponibilité des données existantes et de la tentative de garder cette liste dans le domaine du gérable. Toutefois, une approche de l'utilisation classique des indicateurs de développement axée sur les droits de l'homme a été mise au point au niveau international comme dans les pays en développement³⁸. Cette démarche poursuit deux objectifs: 1) rendre les indicateurs existants plus respectueux des droits; et 2) ajouter davantage d'indicateurs axés sur les droits. La valeur ajoutée est visible dans l'attention portée à la désagrégation mais également, et peut-être avant tout, dans l'accent mis sur la capacité de suivre les efforts déployés par un Etat et pas uniquement les résultats de ces efforts.

Dans le contexte des OMD, on peut proposer trois stades, en tenant compte des différentes capacités statistiques dont disposent les pays:

1. *Adapter les indicateurs actuels aux droits de l'homme.* Il est par exemple possible d'aligner les indicateurs actuels sur une approche axée sur les droits de l'homme en désagrégeant les données, comme cela a été examiné plus haut dans cette section. Cela peut se révéler particulièrement efficace si la cible est ensuite désagrégée de la même manière.

2. *Ajouter des indicateurs complémentaires pour mesurer les cibles des OMD existantes.* On peut ajouter des indicateurs des droits de l'homme à la liste existante d'indicateurs des OMD pour mieux voir si la cible est réellement atteinte et si des efforts suffisants ont été faits à cette fin (voir encadré 6). Par exemple, l'indicateur actuel des OMD pour la cible 7.D pourrait être complété par:

- Un indicateur *structurel*: la date d'entrée en vigueur et le champ d'application de la législation adoptée pour prévenir les expulsions forcées ou y remédier, par exemple;
- Un *indicateur de méthode*: la proportion de personnes déplacées ou expulsées qui ont été réinstallées, par exemple; et
- Un *indicateur de résultats*: le nombre de cas d'expulsions forcées qui ont été signalés, par exemple (par exemple signalés aux organes et aux experts des Nations Unies spécialisés dans les droits de l'homme).

3. *Des indicateurs supplémentaires pour de nouvelles cibles.* Là où de nouvelles cibles sont ajoutées afin d'aligner les OMD sur les droits de l'homme, des indicateurs supplémentaires seront nécessaires. A titre d'exemple, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes a mis au point des indicateurs supplémentaires en rapport avec l'objectif 3 et concernant la rémunération du travail féminin, les heures de travail domestique, la violence sexiste et la santé en matière de sexualité et de procréation.

Encadré 6. Equateur: 96 nouveaux indicateurs

Le gouvernement équatorien, avec les institutions des Nations Unies, a mis au point de nombreux indicateurs supplémentaires en rapport avec les OMD. Ce travail a été partiellement dû à l'aveu que les indicateurs existants ne prenaient pas correctement en compte les droits des femmes, des peuples autochtones et de la population d'origine africaine. De nombreux indicateurs nationaux ont été désagrégés à l'intention des groupes de population exclus et, de manière très complète, en fonction de la localité. De nouveaux indicateurs ont été ajoutés tant au niveau national qu'au niveau local. Suit un exemple de cible 4.A pour réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.

Cible 4.A concernant la mortalité infantile

Indicateurs OMD	Indicateurs nationaux	Indicateurs locaux	
Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	
Taux de mortalité infantile	Taux de mortalité infantile (moins de 1 an)	Taux de mortalité infantile (moins de 1 an)	
	Taux de mortalité néonatale	Taux de mortalité néonatale	
	Taux de mortalité néonatale précoce	Taux de mortalité néonatale précoce	
	Taux de mortalité post-néonatale	Taux de mortalité post-néonatale	
	Taux de prestation de soins anténataux	Taux de prestation de soins anténataux	Garantie du droit des femmes à des soins de santé appropriés et suffisants à tout moment
Proportion des enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole	Couverture vaccinale (BCG, DTC, pentavalent, rougeole et polio)	Couverture vaccinale (BCG, DTC, pentavalent, rougeole et polio)	Pour garantir le droit de santé, l'indicateur se réfère à toutes les maladies courantes

2 Refuser la technocratie au profit d'une démarche qui privilégie la transformation

S'attaquer aux inégalités de pouvoir

L'autonomisation est la préoccupation essentielle des droits de l'homme. On entend par là le développement de la capacité et de la liberté des personnes de participer aux institutions qui ont une incidence sur leur vie, de négocier avec elles, d'influer sur leur fonctionnement, de les contrôler et de leur demander des comptes³⁹. Mettre l'autonomisation au premier plan remet en question les approches du développement de type technocratique ou hiérarchique. Les individus et les communautés devraient être les principaux agents du développement tout autant que ses premiers sujets. Des critiques ont été adressées aux OMD, accusés d'être technocratiques de par leur contenu et leurs origines et de ne pas avoir fait l'objet d'un vaste sentiment d'appropriation de la part des populations nationales, tout comme les documents stratégiques de réduction de la pauvreté, qui s'inspirent de plus en plus des OMD.

Un élément essentiel de l'autonomisation des individus est le fait que toute réponse apportée devrait s'inscrire dans une vision plus large de la pauvreté qui tente de remédier à ses causes profondes, y compris aux inégalités de pouvoir. Examinons le dilemme suivant:

Une femme de 23 ans arrive à un dispensaire de village ... en se plaignant d'avoir des douleurs et des pertes dues à la pose d'un stérilet. Elle dit au médecin qu'elle a déjà quatre petites filles non désirées, que son mari est un alcoolique qui la viole régulièrement et qu'elle lutte désespérément pour faire vivre elle-même et ses filles, mais qu'elle pense que si elle pouvait avoir un fils il pourrait subvenir à ses besoins plus tard. Quelle est la question qui se pose ici en termes de santé? Le traitement d'une infection? La capacité de choisir librement une méthode contraceptive? L'effet de la préférence de la société pour les garçons sur les décisions des femmes en matière de procréation? Ou bien, plus largement, qu'elle n'a pratiquement aucun contrôle sur son bien-être sexuel, émotionnel ou physique à cause de lois et de pratiques qui la privent des droits fondamentaux et de la dignité de la personne humaine qui sont les siens?⁴⁰

La réaction à avoir est déterminée par la réponse à ces questions. Une approche fondée sur les droits de l'homme nécessite que la santé des femmes, par exemple, ne soit pas considérée exclusivement en termes de processus biologiques ou de comportements individuels mais comme le produit de relations de pouvoir. Toutefois, une approche fondée sur les droits de l'homme au plein sens du terme est loin de se limiter à mettre l'accent sur l'action de l'Etat et à prendre des mesures fondées sur une conception argumentée des violations des droits de l'homme. S'agissant de la santé des femmes, cela veut aussi dire tenir compte de l'action menée par les agents non étatiques, des pratiques et des traditions culturelles, des hiérarchies de genre et des inégalités économiques institutionnalisées⁴¹.

Ne pas tenir compte des inégalités de pouvoir (qu'elles soient politiques, économiques, juridiques ou culturelles) affecte également la capacité de mettre en œuvre des stratégies en rapport avec les OMD. A titre d'exemple, une augmentation du volume d'aide accordée à l'éducation ne bénéficiera peut-être pas aux enfants les plus pauvres si ceux-ci viennent d'un groupe ethnique ou d'une région qui a peu de pouvoir et d'influence politique sur la répartition de ces fonds.

Pour comprendre les problèmes et élaborer des solutions, il faut que les inégalités de pouvoir fassent partie du processus qui consiste à replacer les cibles visées par les OMD dans leur contexte, à mettre au point des stratégies visant à atteindre les OMD et à établir des rapports sur les progrès accomplis dans cette direction. Il convient de réfléchir à l'intérêt de mettre au point des évaluations fondées sur les relations de *pouvoir* pour déterminer quels groupes et quelles personnes sont le moins à même de faire valoir leurs droits. En d'autres termes:

Au lieu de s'efforcer de créer un inventaire des biens ou des services publics qu'il y a à répartir puis de chercher à combler les manques grâce à l'aide étrangère, l'approche axée sur les droits s'efforce de repérer les principaux obstacles systémiques qui empêchent les populations d'avoir accès aux possibilités qui leur sont offertes et d'améliorer leurs conditions de vie⁴².

Les réponses apportées tourneraient alors autour de la question d'une autonomisation accrue sur le plan politique, économique, juridique et culturel, qui comporterait des lieux où l'intervention de l'aide étrangère serait nécessaire.

Adopter une approche de la participation fondée sur les droits de l'homme

Une véritable participation et un véritable accès à l'information constituent la pierre de touche de l'autonomisation. La participation présente également de nombreux avantages opérationnels du fait qu'elle permet d'avoir recours aux savoirs locaux, de mettre en évidence les préférences locales, de rendre plus efficace l'allocation des ressources et de maximiser l'appropriation et le caractère durable du développement. Des notions telles que la participation sont bien connues du discours sur le développement mais sont-elles fondées sur les droits de l'homme?

D'un côté, il faut soutenir les droits civils et politiques traditionnels, tels que le droit de vote, le droit à la liberté d'expression et à la liberté d'association, qui sont d'une importance cruciale si l'on veut que les groupes de population exclus aient leur mot à dire pour faire en sorte que leurs gouvernements portent leur attention sur les OMD d'une façon compatible avec les droits de l'homme.

De l'autre, la participation, en tant que principe et que droit fondamental, est un élément essentiel à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'à celle du droit au développement. Le Protocole relatif aux droits de la femme en Afrique, par exemple, affirme que les Etats qui y sont parties assurent «une participation équitable des femmes à tous les

niveaux de la conception, de la prise de décisions, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques et des programmes de développement» (art. 19). Trop souvent, les processus participatifs sont purement cosmétiques et se réduisent à une simple consultation. Il convient donc de procéder à leur évaluation critique selon des critères standard relatifs aux droits de l'homme, pour voir s'ils :

- Tiennent compte de normes minimales relatives aux processus convenues par tous les participants;
- Sont opérationnels à tous les stades, y compris à celui de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des stratégies de développement;
- Incluent les femmes et les groupes marginalisés et mettent au point des moyens spécifiques pour assurer leur participation si c'est nécessaire;
- Empêchent l'accapement des ressources par les élites et la consolidation des hiérarchies sociales et des relations de pouvoir existantes;
- Sont transparents et offrent une information suffisante et accessible;
- Prévoient des mécanismes de responsabilisation pour veiller à ce que le processus participatif se déroule selon ces normes.

Encadré 7. Etendre la participation et la coordination dans le cadre du développement local: l'Argentine⁴³

Le projet intitulé *Cibler les OMD au niveau local à l'aide d'une approche axée sur les droits de l'homme* vise à élaborer des plans d'action locaux fondés sur les droits de l'homme afin de réaliser les OMD dans trois municipalités pilotes. Ces plans établissent une hiérarchie entre les OMD dans chaque municipalité, lient ces objectifs à des droits de l'homme et à des obligations spécifiques, et mettent en avant les mesures à prendre pour qu'ils se réalisent. Ces plans d'action, qui forment la base des stratégies de développement à l'échelon municipal et serviront à coordonner les politiques menées au niveau national et au niveau local, ont un caractère éminemment participatif, les fonctionnaires municipaux et les communautés prenant part à l'établissement des diagnostics, à leur planification, à la rédaction et à leur examen. Plus de 150 organisations de la société civile y ont participé et ce projet est mis en œuvre par une ONG nationale de premier plan.

Faire en sorte que les pauvres soient plus aptes à s'organiser et à prendre des mesures collectives est essentiel à la réalisation des objectifs mais la réalité est que cette population est généralement moins structurée, moins apte à exprimer ses préoccupations en termes politiques, moins en mesure d'accéder aux services publics et à une protection juridique, moins liée aux personnes influentes et la plus vulnérable aux chocs économiques⁴⁴.

Il faudra donc construire de puissantes institutions démocratiques et sauvegarder le droit de vote, le droit à la liberté d'expression et à la liberté d'association, tous trois d'une importance vitale lorsqu'il s'agit de veiller à ce que les OMD soient atteints dans presque tous les cas. Il faut également prêter une très grande attention au soutien à apporter au renforcement des capacités d'organisation sur le plan local et à la mise sur pied d'institutions représentatives des communautés au niveau local et d'institutions de la société civile, par exemple :

- En établissant le budget et en renforçant les capacités des organisations de la société civile ainsi que leur participation effective;
- En soutenant les campagnes médiatiques et de communication; et
- En plaidant en faveur de la constitution de réseaux de spécialistes locaux de la communication sociale et en renforçant les capacités.

Cependant, garantir une participation effective exige aussi de créer l'espace nécessaire à une telle participation. De nombreuses activités en rapport avec les OMD sont essentiellement exécutées par des ministères nationaux avec l'aide d'institutions internationales. Une approche de telles activités axée sur les droits signifierait, entre autres choses :

- Accroître la transparence, rendre accessibles les informations relatives aux politiques et aux programmes;
- Créer activement des moyens précis visant à permettre la participation des groupes les plus pauvres et les plus marginalisés dans le respect du contexte socioculturel. Ces mécanismes doivent être intégrés tout au long des processus d'élaboration des politiques et d'établissement des programmes;
- Rendre la connaissance des droits de l'homme commune à tous les programmes, et ne pas en faire un élément supplémentaire facultatif;
- Etendre les alliances nouées avec les organisations de la société civile et les groupes qui ont des intérêts communs;
- Rendre les informations concernant les politiques, l'établissement des budgets et les programmes disponibles sous une forme accessible et dans des langues minoritaires, notamment sous une forme adaptée aux personnes handicapées (comme le Braille, la radio ou des sites Web accessibles, par exemple).

3 Etablir des priorités parmi les droits de l'homme en matière de choix politiques et d'affectation des ressources

Une approche axée sur les droits de l'homme n'impose pas automatiquement un choix politique ou une affectation précise des ressources. En fait, une telle approche accorde de l'importance à la participation, notamment des exclus, aux décisions concernant de tels sujets. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a, par exemple, régulièrement fait part de ses préoccupations au sujet des politiques d'ajustement structurel conçues dans un esprit restrictif et qui ont bel et bien été imposées aux pays en développement par les institutions financières internationales.

Toutefois, les conséquences pour les droits de l'homme des choix politiques qui sont faits et de la manière dont les ressources sont allouées deviennent plus claires à l'échelon national ou local dans le cas de choix précis. Ainsi, un ministère ou une collectivité locale peut consacrer l'intégralité du budget réservé à l'eau et à l'assainissement à l'entretien des infrastructures destinées à des foyers qui y ont déjà accès. Cette décision serait éminemment sujette à caution du point de vue des droits de l'homme s'il existait des établissements informels ou des minorités ethniques dépourvus d'accès à ces infrastructures. Si une décision politique concerne le choix à faire entre le noyau central de deux droits (comme par exemple financer un réseau d'eau destiné à alimenter des zones urbaines

défavorisées ou un soutien de base à l'agriculture destiné à des petits exploitants), la participation aux prises de décision devient essentielle, tout comme l'assistance extérieure.

Encadré 8. Faire entendre sa voix lors de l'établissement des budgets: le Brésil⁴⁵

Les décisions en matière de politique générale et de ressources doivent être assurées d'une participation suffisante. Même si un régime de démocratie électorale augmentera probablement la probabilité que les femmes et les groupes marginalisés aient leur mot à dire, ce n'est pas systématique. Il convient d'accorder la plus grande attention à ce que les décisions les plus importantes ne soient pas accaparées par les élites ou par les groupes majoritaires.

De nombreuses municipalités, au Brésil, établissent leurs budgets sur un mode participatif, hors de la sphère d'action des représentants élus. Cette démarche a trouvé son origine à Porto Alegre, au Brésil, en 1990. Au début de chaque année, des assemblées de quartier fixent les priorités budgétaires et élisent les 44 membres d'un conseil chargé d'établir les budgets sur un mode participatif et qui négocie avec la collectivité locale. Les dotations budgétaires sont alors effectuées en associant «les préférences subjectives des citoyens aux critères quantitatifs objectifs». Dix ans plus tard, 40 000 résidents participent à ce processus, avec pour résultat une hausse de 78 % à 99 % de la part des ménages alimentés en eau, de 46 % à presque 83 % de la collecte des eaux usées et le fait que la collecte des déchets ménagers atteint toutes les résidences.

Tout aussi important est le fait que le droit international relatif aux droits de l'homme offre un cadre qui permet d'évaluer le caractère raisonnable de tels choix politiques; par exemple, en cherchant à savoir si telle ou telle option:

- Entraînera la violation d'autres droits de l'homme;
- Provoquera une baisse de la réalisation de certains droits en termes absolus, ce qui est contraire au principe de *non-rétrogradation*;
- Sera suffisamment axée sur la réalisation des droits de l'homme et la garantie de l'égalité, notamment de l'égalité entre les sexes; et
- Fournira des ressources suffisantes et laissera une marge de manœuvre suffisante en matière politique.

Amartya Sen a soutenu qu'il ne faut pas accepter passivement l'idée que des arbitrages entre droits ou entre groupes sont inévitables:

On exagère souvent la nécessité d'opérer des arbitrages, nécessité qui repose habituellement sur un raisonnement très rudimentaire. De plus, même s'il faut opérer de tels arbitrages, on peut s'y prendre de façon plus raisonnable et plus juste en adoptant une approche basée sur la prise en compte des intérêts de tous et qui pèse le pour et le contre entre des préoccupations antagonistes qu'en accordant simplement une priorité absolue à un groupe par rapport à un autre⁴⁶.

Le reste de la présente section est consacré à l'examen rapide de chacun de ces facteurs.

Ne pas nuire

Même si les politiques et les programmes visant à réaliser les OMD ont pu être conçus avec de bonnes intentions, ils peuvent potentiellement violer les droits de l'homme. Par exemple, pour atteindre la cible 1.A concernant la pauvreté monétaire, le PNUD recommande d'intervenir dans les secteurs économique et social. Parmi les interventions dans le premier secteur figurent le développement d'infrastructures et l'encouragement des activités privées (par des réductions d'impôts, des zones franches industrielles et des technopoles, par exemple). Tout louables qu'elles puissent apparaître aux yeux de certains, de telles politiques sont potentiellement susceptibles de bafouer les droits de l'homme et exigent en tout cas une analyse bien argumentée, grâce à une étude d'impact transparente sur les droits de l'homme, par exemple.

Voici un exemple. Construire un grand barrage peut contribuer à atteindre certaines cibles en rapport avec les OMD en fournissant de l'eau à une région qui en est peu pourvue (cible 7.C), en diminuant la dépendance à l'égard du charbon, qui rejette des émissions de gaz carbonique (cible 7.A), et offrir des possibilités d'emploi salarié (cibles 1.A et 1.B). Toutefois, de telles mesures peuvent se traduire par des violations:

- Du droit à des moyens de subsistance et à l'alimentation (si les agriculteurs et les pasteurs n'ont plus accès aux terres sans recevoir d'indemnisation appropriée et sans autres moyens d'existence);
- Du droit au logement et de l'interdiction des expulsions forcées (si la garantie d'une procédure régulière et une réinstallation appropriée ne sont pas respectées);
- Du droit à un environnement sain (par la perte de la diversité biologique).

En outre, on peut imaginer qu'une telle action n'ait aucune incidence sur les progrès officiellement accomplis vers la réalisation des cibles dont sont assortis les OMD. Il se peut, par exemple, que le groupe ou la zone concernés ne soient pas visés par les cibles pertinentes en matière d'alimentation, de logement et d'environnement.

Eviter les mesures régressives

En vertu de l'obligation de réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a instauré le principe de non-rétrogradation. Toute politique ou toute mesure entraînant une diminution du degré de réalisation de ces droits doit être puissamment justifiée.

Dans le contexte des OMD, un programme social peut, par exemple, être remplacé par un autre qui correspond mieux aux OMD. Une telle mesure pourrait être en contradiction avec l'interdiction des mesures rétrogrades. Cela pourrait notamment être le cas si le programme abandonné s'adressait principalement à un groupe marginalisé ou visait à réaliser le degré minimum d'un droit économique, social ou culturel. Une autre façon de procéder pourrait consister à geler le salaire minimum réel pendant une période prolongée, en violation des droits de l'homme et des normes de l'Organisation internationale du Travail, pensant que cela doperait la crois-

sance économique, ce qui permettrait d'atteindre la cible 1.A ou 1.B, alors que les violations du droit au travail et à un salaire équitable ne seraient peut-être pas prises en compte dans l'établissement du rapport sur les OMD.

Suffisamment axer les politiques sur la réalisation des droits de l'homme

Il convient d'évaluer la question de savoir si les politiques adoptées en vue d'atteindre les OMD atteignent suffisamment les objectifs tels qu'ils ont été alignés sur les droits de l'homme. Chaque politique devrait faire l'objet d'une évaluation scrupuleuse aussi bien sur le plan théorique que pratique pour voir si elle est vraiment favorable aux pauvres et respectueuse des droits de l'homme.

Prenons comme exemple la politique menée en matière de privatisation. Certains soutiennent que la privatisation des organismes publics de prestation de services sociaux ne peut qu'accroître l'efficacité du service fourni aux consommateurs et diminuer la charge qui pèse sur le budget. La privatisation des services de santé ou de distribution d'eau a été recommandée pour augmenter l'espace budgétaire en dégageant des ressources budgétaires pour d'autres cibles des OMD. La privatisation, cependant, n'est pas toujours gratuite en termes d'espace budgétaire. Un expert de la Banque mondiale a constaté que la privatisation s'était souvent révélée onéreuse en termes budgétaires, particulièrement si les gouvernements ont offert aux entreprises qui investissent des garanties extrabudgétaires et un soutien financier⁴⁷. Par ailleurs, si les tarifs augmentent notablement après la privatisation, il se peut que l'accès à l'eau et aux soins de santé des usagers actuels et futurs soit réduit, même si le service est théoriquement disponible.

Encadré 9. Evaluer les choix politiques dans le cadre des droits de l'homme: les Nations Unies et le Chili au sujet de la sécurité sociale⁴⁸

Le Chili a été l'un des premiers pays à privatiser son système de sécurité sociale, les prestations étant fonction des contributions individuelles. En 2004, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est dit préoccupé par le fait que le nouveau système ne respectait pas un certain nombre de normes relatives aux droits de l'homme. Il ne garantissait pas une sécurité sociale suffisante à un large segment de la population, ce qui lésait particulièrement les travailleurs employés dans l'économie informelle ou qui ne pouvaient pas cotiser suffisamment, comme les travailleurs saisonniers ou temporaires. La majorité des femmes (dont 40% de travailleuses) ne cotisaient pas à ce régime et n'avaient donc pas droit à des prestations d'assurance-vieillesse. Le Comité a recommandé au Chili de prendre des mesures efficaces afin de faire en sorte que tous les travailleurs aient droit à des prestations de sécurité sociale suffisantes. Parmi ces mesures devaient figurer des mesures spécialement conçues pour aider les groupes dans l'incapacité de cotiser à un régime privé et accorder une attention particulière aux femmes, aux travailleurs temporaires ou saisonniers ainsi qu'aux travailleurs employés dans l'économie informelle.

Il faut également évaluer la question de savoir si les politiques et les allocations de ressources décidées prêtent attention en priorité aux personnes qui souffrent de discrimination et qui évoluent dans un environnement défavorisé, notamment les plus pauvres d'entre les pauvres et ceux qui sont en butte à des discriminations multiples, telles que les femmes issues d'une minorité ethnique qui vivent en milieu rural. La Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud a par exemple récemment conclu, en se fondant sur le droit au logement, que le programme d'attribution de logements publics ne prévoyait rien pour les personnes en situation d'urgence, qui représentent une grande partie de la population.

Garantir l'égalité peut parfois se limiter à rendre des services ou des biens publics existants accessibles à tous. Dans d'autres cas, il peut être nécessaire de prendre des mesures temporaires particulières pour garantir les mêmes conditions à tous et remédier à des formes de discrimination structurelles (car solidement enracinées). Il convient également de soutenir l'éducation, l'organisation de campagnes, la réforme du droit et le renforcement des institutions pour encourager des attitudes non discriminatoires et l'évolution des comportements.

Offrir des ressources suffisantes

Atteindre les OMD exige normalement que l'on consacre des ressources supplémentaires à l'agriculture, à l'éducation, à la santé, à l'eau et à l'assainissement, à l'environnement, à la terre et au logement ainsi qu'à l'emploi et aux infrastructures, pour ne citer que quelques secteurs. Les ressources peuvent être financières, humaines, techniques, naturelles ou informationnelles. Dans la plupart des cas, la *capacité du débiteur d'obligations* de respecter, de protéger et de réaliser les droits devra être renforcée pendant un certain temps. Là où des institutions autrefois faibles sont renforcées, comme dans le cas des Etats sortant d'un conflit, aussi bien les institutions publiques que celles qui jouent un rôle de service et de suivi ont besoin d'un soutien important.

Une approche fondée sur les droits de l'homme exige, bien entendu, que l'on commence par évaluer le montant des ressources financières nécessaires pour réaliser les droits de l'homme avant de se mettre en quête de telles ressources. D'autres commentateurs arguent du contraire, affirmant que les gouvernements devraient essayer d'atteindre les OMD dans la plus grande mesure possible au sein de l'espace budgétaire existant⁴⁹. L'approche axée sur les droits de l'homme – également recommandée pour les OMD par le PNUD – est fortement préconisée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Les tribunaux sud-africains ont également donné l'ordre de procéder à une planification initiale de ce type avant qu'un gouvernement ne conclue qu'il n'y a pas de ressources disponibles⁵⁰. L'augmentation des dotations pourrait provenir de l'aide accordée par les donateurs, d'emprunts, de la collecte des impôts et de l'efficacité de l'utilisation des ressources ainsi que du changement de priorités⁵¹.

Cela ne veut pas dire qu'une approche axée sur les droits de l'homme méprise forcément la source de l'augmentation des financements. Le FMI s'est dit préoccupé par les difficultés macroéconomiques qu'entraîne

la révision à la hausse de l'aide. Une monnaie, par exemple, peut s'apprécier, ce qui touche les exportations, ou l'inflation peut croître, ce qui touche la croissance⁵² et éventuellement le coût de la vie pour les pauvres. Pour examiner ces préoccupations, il faut raison garder et passer en revue les éléments de preuve empiriques, le contexte national et les éventuelles alternatives. Si l'on adopte des cibles en matière d'inflation, il convient de procéder à une évaluation holistique, y compris en examinant la trajectoire de croissance d'un pays, et d'établir si l'inflation touche les plus pauvres d'entre les pauvres. Si l'augmentation des flux d'aide est correctement dépensée et absorbée, ou si elle fait partie des dépenses d'équipement (éventuellement définies au sens large comme incluant les traitements des infirmières et des enseignants), l'inflation devrait aussi être moins préoccupante à moyen terme. Pourtant, le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI a constaté que seule une petite partie de l'augmentation de l'aide étrangère (30% dans les pays dotés de réserves de change stables) était véritablement affectée à sa finalité première. Pour approuver ces flux d'aide, le FMI a demandé que le gros des fonds soit utilisé à d'autres fins, pour rembourser la dette ou pour soutenir les réserves en devises. Selon le rapport du BIE, la raison principale en était la politique *opérationnelle*, et non pas officielle, du FMI qui consiste à viser des niveaux d'inflation de 5% à 7%⁵³. Certaines études empiriques ont critiqué le FMI pour ses objectifs par trop conservateurs en matière d'inflation et de plafonnement de la masse salariale dans le cadre des flux d'aide en lien avec les OMD⁵⁴. Le FMI a répondu qu'il était plus flexible sur ces questions qu'on ne le dépeignait souvent.

Au niveau macroéconomique, une approche de l'allocation des ressources axée sur les droits de l'homme n'apporte pas de réponses claires à la question de savoir à quels droits de l'homme ou à quels OMD accorder la priorité. Au lieu de cela, elle offre un cadre d'élaboration et d'évaluation des priorités en matière de ressources et de sources de financement. Les conflits et les éventuels arbitrages entre les droits de l'homme pertinents, les OMD et les principes d'égalité et de non-discrimination devraient être évalués d'une façon participative et responsable, dans une transparence totale et sur fond d'accès illimité du public aux informations nécessaires. Dans certains pays, une évaluation de la pauvreté et de ses conséquences sociales a été menée pour contribuer à mettre en lumière les incidences négatives de différents choix politiques, même si les dimensions des droits de l'homme auraient souvent besoin d'être prises en compte d'une manière plus explicite.

Il convient d'évaluer soigneusement les propositions visant à augmenter l'espace budgétaire grâce aux redevances versées par les usagers, aux privatisations ou à la libéralisation du commerce, en raison de leurs potentielles retombées négatives. Par exemple, les redevances versées par les usagers ont parfois contribué à l'amélioration des taudis: ainsi, l'autorité pakistanaise chargée des katchi abadis (bidonvilles) de la province du Sindh est devenue totalement indépendante financièrement dans le cadre de son travail, qui consiste à régulariser les établissements informels. Cela n'a toutefois pas fonctionné dans de nombreux autres cas, notamment quand les usagers de base n'ont pas participé à la conception du système de calcul des coûts. Pour de nombreux OMD, ce type de redevance pourrait se révéler inapproprié. D'après certaines études, elles

décourageraient les femmes pauvres, davantage que les hommes qui se trouvent dans la même situation, de chercher à bénéficier de soins de santé.

4 Revendiquer les OMD

Doter les titulaires de droits de droits d'application obligatoire

Une approche axée sur les droits de l'homme repose sur l'idée que les besoins humains fondamentaux ne relèvent pas de la charité mais de la justice, et devraient de ce fait être exprimés dans des normes claires et, si possible, juridiquement contraignantes. Cela désignerait sans ambiguïté les représentants comme étant responsables de prendre des mesures et permettrait à ceux qui réclament l'exercice de leurs droits de tenir les *sujets d'obligations* pour responsables de leurs actes. Il est également extrêmement important de se concentrer sur l'élaboration de normes juridiques pour en étendre la portée, car plusieurs lois peuvent effectivement restreindre le champ des activités en rapport avec la réalisation des OMD. Ainsi, des lois nationales restrictives ont parfois empêché, par exemple, le développement de programmes visant à assainir les quartiers insalubres.

Les pays devraient donc veiller à créer un cadre juridique efficace qui reconnaisse les droits de l'homme et prévoie des mécanismes pour les faire respecter.

Encadré 10. Exemples de pays où l'autonomisation a été réalisée grâce au droit

Éducation: La loi kenyane sur les enfants énonce le droit de tous les enfants à l'éducation. Les parents ont réussi à poursuivre une école en justice après que celle-ci eut refusé d'inscrire des enfants atteints du VIH.

Eau et assainissement: La loi sur les services d'eau sud-africains met les collectivités locales dans l'obligation d'élaborer et d'appliquer des programmes visant à élargir l'accès à ces services et à les rendre abordables.

Prévoir des mécanismes de responsabilisation efficaces

La raison d'être d'une approche axée sur les droits est la *responsabilisation*. Alors que les États sont les sujets d'obligations au premier chef, en vertu du droit relatif aux droits de l'homme, d'autres sujets d'obligations – dont les donateurs, les organisations intergouvernementales, les ONG internationales, les sociétés transnationales et d'autres intervenants dont les activités influent sur la jouissance des droits de l'homme dans tout pays – doivent pouvoir répondre de leurs actes en ce qui concerne le respect des droits de l'homme.

Les normes relatives aux droits de l'homme exigent l'instauration de *mécanismes de réparation* judiciaires ou quasi judiciaires susceptibles de faire respecter les droits, de réagir aux violations de ces droits si ceux-ci sont bafoués et de garantir le respect de l'obligation redditionnelle. La possibilité d'obtenir réparation peut revêtir une grande importance pratique pour les éléments des OMD qui reposent sur une norme relative aux droits de l'homme. Les mécanismes de réparation doivent être *accessibles et efficaces* du point de vue des titulaires de droits lésés⁵⁵, et devraient comporter – mais pas uniquement – des mesures judiciaires. Ces procédures doivent être transparentes et faciliter la participation active et éclairée des populations pauvres. Tous les individus sont égaux devant la loi et ont le droit de bénéficier d'une égale protection. L'état de droit garantit que personne n'est au-dessus des lois et que les violations des droits de l'homme ne restent pas impunies.

Il est également essentiel de disposer de mécanismes non judiciaires pour contrôler l'exercice des responsabilités, au nombre desquels des mécanismes quasi judiciaires (médiateur, organes créés en vertu des traités, par exemple), politiques (processus parlementaire) ou administratifs (étude d'impact sur les droits de l'homme, par exemple). Ceux-ci englobent également les institutions nationales de défense des droits de l'homme, le travail en réseau et la mobilisation des institutions de la société civile, les manifestations de protestation, l'action au sein des médias, le partage des informations ainsi que des mécanismes faisant intervenir la société civile et les communautés (comme les organismes de surveillance des violations des droits de l'homme). Tout cela fait partie du processus visant à garantir que les engagements pris se transforment en résultats. La plupart des tentatives réussies de demander des comptes à des intervenants puissants ont fait intervenir un large éventail de méthodes (voir l'étude de cas sur la Campagne en faveur du traitement de l'objectif 6 ci-après). Les mécanismes informels d'administration de la justice, dont les systèmes de justice traditionnels et autochtones, devraient être pris en compte dans le système officiel de justice, dans la recherche d'un alignement sur les normes internationales d'administration de la justice.

Pour que les mécanismes de responsabilisation soient efficaces, il convient d'être vigilant en ce qui concerne les points suivants:

- Le renforcement des mécanismes de responsabilisation aux niveaux central et local.
- Veiller à ce que les lois nationales soient en harmonie avec le droit conventionnel international relatif aux droits de l'homme, les obligations relevant de la compétence des tribunaux étant énoncées le plus clairement possible.
- Exprimer clairement les obligations qui incombent aux sociétés privées ou aux acteurs non gouvernementaux quand ils sont sujets d'obligations (à l'occasion de la privatisation des fonctions relevant de la gestion des affaires publiques, par exemple).
- Inciter davantage les sujets d'obligations à mieux remplir leurs fonctions, ce qui peut se faire en les sensibilisant plus fortement à l'existence des droits, en nouant des alliances plus larges en faveur du changement social, en promouvant une procédure d'établissement de budgets transparente, en renforçant les capacités d'analyse du budget, en soutenant la cause en faveur de l'accès à l'information, en renfor-

çant les capacités d'analyse des politiques et d'évaluation des impacts sociaux, en encourageant la liberté des médias et en renforçant les capacités des titulaires de droits d'exiger la réalisation de ceux-ci.

- Encourager une meilleure connaissance du processus national d'établissement de rapports et une plus grande confiance dans cette procédure, suivie en vertu des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et du processus d'examen périodique universel instauré par le Conseil des droits de l'homme, et en diffuser largement les recommandations.
- Encourager un plus grand recours aux procédures spéciales relatives aux droits de l'homme et aux procédures internationales d'examen des plaintes auxquelles il est possible de recourir en vertu des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme⁵⁶.

Garantir la viabilité et protéger les avantages retirés des OMD

Les bonnes pratiques en matière de développement nécessitent que la pérennité des interventions dépende de la garantie accordée à la protection des droits de l'homme, par le biais de mécanismes officiels ou informels. Construire un puits pour un village peut ne pas s'avérer viable si les avantages générés par le projet sont accaparés par les élites locales ou si la question de la structure sous-jacente de la propriété foncière n'est pas abordée. Par conséquent, pour garantir qu'il n'y ait pas de retour en arrière en ce qui concerne les gains de développement, les pays doivent faire en sorte que les droits de l'homme soient solidement inscrits dans leur cadre juridique et institutionnel ainsi que dans leurs normes sociales et culturelles.

A titre d'exemple, de nombreux pays en développement commencent maintenant à reconnaître l'intérêt d'ancrer les droits économiques et sociaux dans la législation. Là où les avantages acquis grâce aux OMD ont été réalisés par le financement de nouveaux programmes, devrait être mis en place un système d'équilibre des pouvoirs visant à assurer que toute coupe dans les financements est intégralement justifiée dans le cadre d'un processus participatif, ce qui serait conforme au principe de non-rétrogradation. Si des avantages ont été réalisés en donnant accès à des ressources naturelles ou à des droits intangibles tels que la sécurité d'occupation, ceux-ci devraient également être protégés des possibilités d'ingérence, à moins qu'une action de ce type soit raisonnable, que les formes légales soient respectées et que des voies de recours – y compris des alternatives – soient offertes.

Tous les agents non étatiques, qu'il s'agisse d'institutions des Nations Unies, d'institutions financières internationales ou d'autres acteurs du développement, ont besoin de mieux connaître les normes relatives aux droits de l'homme, car leurs activités peuvent fréquemment, même à leur insu, violer les droits de l'homme ou s'opposer à leur réalisation. Si la pérennité des avantages acquis grâce aux OMD dépend du soutien régulier, à moyen terme, d'un donateur, les donateurs devraient également s'engager à apporter ce soutien sans interruption jusqu'à ce que le pays puisse disposer de ressources d'origine nationale ou autre.

