

Revendiquer les objectifs du Millénaire pour le développement:

une approche fondée sur les droits de l'homme

- Aligner les objectifs du Millénaire pour le développement sur les droits de l'homme
 - Refuser la technocratie au profit d'une démarche qui privilégie la transformation
- Etablir des priorités parmi les droits
 - Revendiquer les objectifs du Millénaire pour le développement



NATIONS UNIES

New York et Genève, 2008

Note

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*
* *

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

HR/PUB/08/3

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente: F.08.XIV.6

ISBN 978-92-1-254167-9

CRÉDITS PHOTOS

Icônes OMD: © PNUD Brésil

Photographies: Objectif 1: Adam Rogers/UNCDF; Objectif 2: © Organisation internationale du Travail/G. Cabrera; Objectif 3: Adam Rogers/UNCDF; Objectif 4: © UNICEF Arménie/2007/Igor Dashevskiy; Objectif 5: © Organisation internationale du Travail/E. Gianotti; Objectif 6: © World Lung Foundation/Thierry Falise; Objectif 7: © Organisation internationale du Travail/M. Crozet; Objectif 8: © Organisation internationale du Travail/M. Crozet.

Avant-propos

Le tableau qu'offre la planète, dans cette photographie prise sur le vif en 2007, à mi-parcours des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), n'a rien de réjouissant. Malgré les progrès accomplis dans certains domaines et dans certaines parties du monde, les gouvernements ne semblent pas honorer les engagements qu'ils ont pris.

Plus d'un demi-million de femmes meurent encore chaque année des suites de complications de grossesse ou d'accouchement qui pourraient être évitées ou traitées. Les taux de mortalité infantile restent très préoccupants en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne; 2,1 millions de personnes mouraient du VIH/sida dans le monde en 2007, alors que les mesures de prévention ne parviennent pas à suivre le rythme de la propagation de l'épidémie. Le montant, la qualité et le caractère prévisible de l'aide continuent de poser problème, tout comme les distorsions du commerce international. Il est alarmant de constater qu'à l'heure actuelle, aucun objectif n'est à la portée de l'Afrique subsaharienne.

Même si dans certaines régions des taux de croissance économique élevés sont à la base des bons résultats obtenus dans l'ensemble, tout le monde ne profite pas de cette manne. Je ne parle pas simplement de poches d'exclusion ou des groupes vulnérables: bien souvent, ce sont des communautés et des populations entières qui sont laissées pour compte. Des inégalités flagrantes peuvent non seulement être la cause de conflits violents et réduire à néant des gains de développement, comme le montrent les travaux de recherche et les données d'expérience, mais représentent souvent une violation de ce droit inaliénable de tous les êtres humains que constituent les droits fondamentaux.

Que faire, alors? Il va de soi qu'il n'est pas facile de répondre à cette question de manière abstraite. Les limites des capacités, des motifs de discrimination ancrés dans la culture et dans l'histoire ou une pure et simple absence de volonté politique: tout cela figure en bonne place dans l'inventaire des causes et met en échec les solutions simplistes à l'emporte-pièce. Les OMD, qui fixent des objectifs de réduction de la pauvreté précis, assortis de délais et quantifiables, devaient être une pièce maîtresse de notre arsenal, susceptible de mobiliser les communautés et d'amener les gouvernements à rendre compte de leurs actes mais, détachés du contexte des droits de l'homme et des finalités énoncées dans la Déclaration du Millénaire, je ne peux m'empêcher de me demander si les OMD nous mèneront bien loin.

Il faut considérer le cadre juridique international dans lequel s'inscrivent les droits de l'homme et auquel tous les Etats ont adhéré comme faisant partie de la solution et comme l'engagement initial en faveur du développement. Les droits de l'homme n'offrent pas la réponse à toutes les questions, loin s'en faut, mais la présente publication tente d'illustrer la manière dont l'application des normes et des pratiques relatives aux droits de l'homme peut combler certaines lézardes dangereuses dans l'édifice des OMD en nous aidant à pénétrer au cœur des raisons qui président à ces médiocres résultats, en mettant les individus et les communautés en mesure de faire entendre leurs revendications et en œuvrant en faveur de résultats équitables et durables.

Je recommande la lecture de cette publication à tous les décideurs, spécialistes du développement et militants des droits de l'homme attachés à un développement humain durable et à la justice sociale.



Louise Arbour

Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

Remerciements

La présente publication a été rédigée au terme d'une série de consultations, en 2007, sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et les droits de l'homme auxquelles ont participé des institutions des Nations Unies, des institutions financières internationales et des organisations de la société civile. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) est reconnaissant à Malcolm Langford d'avoir dirigé cette entreprise et au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) de son engagement sans faille et des contributions de fond qu'il n'a cessé d'apporter, ainsi qu'au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), au Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), à la Banque mondiale, au Fonds monétaire international (FMI), à Amnesty International, au Centre pour les droits économiques et sociaux, à l'association Médecins pour les droits de l'homme, à l'association Realizing Rights: the Ethical Globalization Initiative et à un grand nombre d'autres organisations et personnes qui nous ont fait part de leurs observations et de leurs réactions, lesquelles se sont révélées d'une aide précieuse. Il tient à exprimer sa gratitude, en particulier, à Daniel Seymour et à Juana Sotomayor.

Avant-propos	III
Liste des abréviations	VI
Résumé	VII

Chapitres

I.	OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET DROITS DE L'HOMME: COMPLÉMENTARITÉ OU ANTAGONISME?	1
1.	Contexte	1
2.	Similitudes	4
3.	Bénéfices mutuels	4
4.	Critique des OMD	5
II.	UNE APPROCHE DE LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME ...	7
1.	Aligner les OMD sur les droits de l'homme	8
2.	Refuser la technocratie au profit d'une démarche qui privilégie la transformation	12
3.	Etablir des priorités parmi les droits de l'homme en matière de choix politiques et d'affectation des ressources	13
4.	Revenir aux OMD	16
III.	APPLIQUER LE CRITÈRE DES DROITS DE L'HOMME À CHAQUE OBJECTIF DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT	19
	Objectif 1: Eliminer l'extrême pauvreté et la faim	19
	Objectif 2: Assurer l'éducation primaire pour tous	27
	Objectif 3: Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	29
	Objectif 4: Réduire la mortalité infantile	33
	Objectif 5: Améliorer la santé maternelle	37
	Objectif 6: Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	41
	Objectif 7: Assurer un environnement durable	47
	Objectif 8: Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	55

Liste des abréviations

ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AGCS	Accord général sur le commerce des services
DOTS	Traitement de brève durée sous surveillance directe (tuberculose)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SOU	Soins obstétricaux d'urgence
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
VIH/sida	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise

Résumé

Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont des objectifs de développement assortis de délais qui prennent en compte de nombreux aspects de la pauvreté, tels que la faim, la maladie, l'insuffisance des ressources en eau ou le manque d'instruction. Ces huit objectifs font peser sur la communauté internationale une responsabilité accrue en matière d'aide, notamment dans le domaine du commerce, de l'aide, de la dette et de l'accès aux médicaments et aux technologies essentiels. Le haut niveau d'engagement politique dont ils témoignent, l'attention qu'ils accordent à un nombre déterminé de questions et la création d'un cadre destiné à mesurer les progrès accomplis qu'ils représentent, tout cela a propulsé les OMD au centre de l'échiquier du développement. Si progrès il y a eu pour certains objectifs, les retards pris demeurent décourageants.

Les droits de l'homme n'ont pas encore joué un rôle très important pour ce qui est du soutien apporté à une planification du développement fondée sur les OMD et d'en façonner le contenu. D'un côté, il existe des similitudes entre les OMD et les droits de l'homme. Les OMD ressemblent en partie, par le contenu, à certains droits économiques et sociaux et les uns comme les autres fournissent des outils qui permettent de tenir les gouvernements pour responsables de leurs actes. Ils peuvent aussi se renforcer mutuellement, les OMD pouvant fournir des points de repère pour les droits économiques et sociaux tandis que les stratégies en matière de droits de l'homme peuvent conférer une plus grande légitimité, une plus grande équité et une plus grande viabilité aux types de politiques qu'il faut mettre en place pour atteindre les OMD.

D'un autre côté, le programme établi par les OMD a été critiqué au motif qu'il s'écartait par trop de la Déclaration du Millénaire, de laquelle les objectifs découlent et qui contient des références importantes aux droits de l'homme. L'un des principaux sujets de préoccupation est que les OMD ne ciblent pas suffisamment les plus pauvres d'entre les pauvres ou les inégalités qui existent au sein d'un même pays: en effet, plusieurs d'entre eux n'exigent que la réduction de moitié d'un indicateur de pauvreté donné. Un certain nombre de cibles visées par les OMD ne sont pas compatibles avec les droits de l'homme et pourraient peut-être même diminuer les avantages acquis consacrés dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ainsi l'objectif 2, par exemple, passe-t-il sous silence l'exigence fondamentale de la gratuité de l'enseignement primaire, qui constitue une obligation immédiate dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Au nombre des autres sujets de préoccupation figurent l'absence de participation des pays du Sud et des organisations de la société civile à la rédaction des objectifs et des cibles, tout comme l'absence de véritables mécanismes de responsabilisation, en ce qui concerne les OMD, notamment pour les pays donateurs.

Ces critiques ne veulent toutefois pas dire qu'il s'agit là de défauts rédhibitoires, et le problème urgent qui se pose est l'adoption dans les faits d'une approche de la planification du développement, du suivi et de l'établissement de rapports en lien avec les OMD qui soit fondée sur les droits de l'homme. Même si les OMD sont fixés au niveau international, il reste toujours de nombreuses manières de les aborder, y compris en contribuant à modeler des choix politiques, à établir des priorités et à élaborer des compromis, et en fournissant des indications sur la manière d'adapter les OMD au contexte national et local.

La présente publication présente une approche des OMD fondée sur les droits de l'homme qui vise avant tout à offrir une grille d'analyse claire au secteur du développement mais aussi à répondre aux besoins des spécialistes des droits de l'homme et à recenser les différentes manières d'aborder les politiques et l'élaboration de programmes au niveau du pays ainsi que l'action militante. Des illustrations concrètes apparaissent tout au long de l'ouvrage, également jalonné de propositions d'indicateurs supplémentaires pour des OMD bien précis qui se veulent une contribution aux stratégies sectorielles et au suivi des OMD tout comme à l'établissement de rapports concernant leur réalisation. Cette grille d'analyse repose sur quatre éléments clés:

1. *Aligner les objectifs sur les droits de l'homme* en harmonisant les cibles et les indicateurs avec les normes relatives aux droits de l'homme. Cela signifie, entre autres choses, veiller à ce que les cibles et les indicateurs correspondent bien aux droits économiques, sociaux et culturels, à ce qu'il soit tenu compte de l'égalité entre les sexes et que des efforts suffisants soient déployés en faveur des groupes marginalisés et défavorisés.
2. *Refuser la technocratie au profit d'une démarche qui privilégie la transformation* en adoptant une approche de l'autonomisation et de la participation à la désignation des objectifs, à l'élaboration des politiques et à la mise en œuvre qui soit fondée sur les droits de l'homme. Pour créer les conditions d'une participation effective et d'une bonne gouvernance, les droits civils et politiques doivent être respectés dans les faits.
3. *Etablir des priorités parmi les droits* en faisant des choix politiques et en prenant des décisions touchant l'affectation des ressources dans un cadre qui soit celui des droits de l'homme. Les politiques mises en œuvre dans le cadre des OMD ne devraient pas nuire (le choix de construire un barrage pour atteindre un objectif ne doit pas bafouer les droits de l'homme, par exemple); elles devraient faire l'objet d'une évaluation pour déterminer si elles réduiront réellement les inégalités et la pauvreté, et des ressources suffisantes devraient être apportées pour atteindre les objectifs compatibles avec 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 grille d'analyse des droits de l'homme offre un cadre relativement objectif et complet qui permet non seulement d'atteindre à l'autonomisation par le droit mais aussi de mettre en place des mécanismes de responsabilisation, afin de contribuer à ce que les OMD ne soient pas seulement atteints mais que les avancées ainsi réalisées perdurent après 2015.

L'objectif 1 appelle à l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim et une nouvelle cible – assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun de trouver un travail décent et productif – a été ajoutée, bien qu'aucune date n'ait été fixée pour sa réalisation. Il est régulièrement érigé en postulat que la croissance économique est le principal moyen d'atteindre cet objectif, et une approche axée sur les droits de l'homme exige que l'on s'attache en priorité à une croissance qui profite aux pauvres et à tenir dûment compte des groupes qui recherchent des pistes de développement différentes du modèle classique de l'économie de marché tournée vers l'exportation. Il est de même important de souligner que les droits civils et politiques ne doivent pas être sacrifiés au motif qu'ils entravent la croissance économique, étant donné, notamment, l'absence de données d'expérience qui permettraient d'étayer un tel discours.

L'objectif 2 appelle à une éducation primaire pour tous tandis que l'objectif 3 se concentre sur l'égalité des sexes dans l'enseignement. Les cibles déterminées au niveau national, en ce qui concerne l'objectif 2, devraient être adaptées pour inclure un enseignement primaire gratuit, obligatoire et de qualité afin de les rendre conformes aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, et il faudrait appliquer des stratégies visant à mettre suffisamment l'accent sur l'insertion des minorités ethniques et des enfants handicapés. L'objectif qui consiste à éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement est vigoureusement soutenu par des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ratifiée par de nombreux Etats et qui donne des indications très complètes. L'objectif 3, pourtant, est intitulé «Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes», et les Etats se sont engagés à garantir les droits des femmes au-delà du secteur de l'enseignement. Ces droits sont énoncés dans la Convention précitée ainsi que dans la Déclaration et le Programme d'action de Beijing, et l'Equipe du Projet Objectifs du Millénaire sur l'éducation et l'égalité des sexes formule un certain nombre de recommandations phare.

Les objectifs 4 à 6 se préoccupent principalement de questions liées à la santé – réduire la mortalité infantile et maternelle, et inverser la tendance actuelle à la propagation du VIH/sida, du paludisme et d'autres maladies. En 2007 a été ajoutée une nouvelle cible relative à l'accès à la santé procréative pour tous d'ici à 2015 dont il y a lieu de se féliciter. Une approche axée sur les droits de l'homme insiste sur les obligations qui incombent à l'Etat en ce qui concerne, entre autres choses, l'existence de systèmes de santé opérationnels, et l'obligation de faire en sorte que tous les groupes puissent effectivement y avoir accès en s'attaquant à des obstacles comme la discrimination et la stigmatisation. Il est important de souligner que l'objectif en matière de mortalité maternelle est plus ambitieux que les autres (75% de réduction d'ici à 2015), mais les indicateurs qui s'y rapportent sont obsolètes et nécessitent d'avoir recours à des sources supplémentaires, notamment aux directives de 1997 sur l'évaluation de l'accessibilité et l'utilisation des services d'obstétrique. Une approche axée sur les droits de l'homme est également fondamentale en termes de prévention, en cela qu'elle tient compte des inégalités politiques, sociales et économiques qui se cachent derrière les chiffres de la mortalité et la charge de morbidité.

L'objectif 7 se préoccupe d'assurer un environnement durable, bien que les cibles visées comportent, entre autres choses, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement de base ainsi que l'amélioration des taudis. Une approche du développement durable fondée sur les droits de l'homme insiste sur l'amélioration et la mise en place de systèmes de responsabilisation, l'accès à l'information sur les questions environnementales et les obligations des Etats développés d'aider les Etats plus vulnérables, en particulier ceux qui sont touchés par le changement climatique. Pour répondre au problème de l'eau et de l'assainissement que soulève cette cible, les Etats devraient veiller à ce que les plus pauvres d'entre les pauvres et les populations «difficiles à atteindre» soient pris en compte, et donner aux autorités chargées des services de l'eau la responsabilité, imposée par la loi, de respecter et de protéger le droit à l'eau et de lui donner effet. La cible visant l'amélioration des taudis est formulée d'une façon malencontreuse, puisqu'elle concerne moins de 10% des habitants des bidonvilles et qu'elle ne s'occupe pas en priorité de la question primordiale de la sécurité d'occupation. Elle devrait aussi être adaptée aux situations nationales afin de prévenir l'adoption de mesures régressives sources de gaspillage.

L'objectif 8 met la communauté internationale face à ses responsabilités, qui consistent à aider les pays en développement à réaliser les sept premiers mais, contrairement aux autres, celui-ci n'est pas assorti de cibles concrètes ou clairement désignées comme telles. Les Etats développés devraient par conséquent définir des objectifs visant à réduire les obstacles au commerce, à porter l'aide à 0,7% du produit intérieur brut (PIB) (dont 0,15% pour les pays les moins avancés) et à diminuer plus largement la dette. Ils devraient aussi veiller à ce que des fonds suffisants soient mis à la disposition des pays pauvres pour leur permettre d'acheter des médicaments essentiels et à ce que les flexibilités concernant les licences obligatoires et les importations parallèles prévues dans l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) ne soient pas annulées par d'autres négociations tenues dans le cadre d'autres accords commerciaux. L'accent mis par les OMD sur les petits Etats insulaires en développement et les pays sans littoral doit être traduit dans les faits pour ce qui est du commerce, de l'aide et de la dette ainsi que de la promotion des nouvelles technologies, en insistant sur la nécessité de veiller à ce que ces technologies soient adaptées à la situation des pays et des groupes de population les plus marginalisés et que ceux-ci puissent y avoir accès.