

I. OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET DROITS DE L'HOMME: COMPLÉMENTARITÉ OU ANTAGONISME ?

1 Contexte

En septembre 2000, les dirigeants du monde ont pris des engagements dans toute une série de domaines dans la Déclaration du Millénaire. Au nombre des sujets abordés figuraient la paix, la sécurité, les droits de l'homme, l'environnement et un certain nombre d'objectifs en matière de développement assortis de délais. Ces objectifs sont ensuite devenus les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ces derniers abordent de nombreux aspects de la pauvreté, tels que la faim, la maladie, l'insuffisance des ressources en eau et le manque d'instruction. L'objectif 8 met la communauté internationale face à une responsabilité supplémentaire dans le domaine de l'aide. Le haut niveau d'engagement politique, l'accent mis sur un nombre fixé de problématiques et la création d'un cadre destiné à mesurer les progrès accomplis ont projeté les OMD sur le devant de la scène du développement.

Cinq ans plus tard, le Projet Objectifs du Millénaire a fait état de certains progrès, même si les retards pris sont toujours décourageants¹. De nombreux pays sont en bonne voie pour atteindre *certain*s des objectifs avant 2015, mais de vastes régions seront *loin d'y parvenir*. La situation est particulièrement désespérée en Afrique subsaharienne. La plus grande partie du monde est également loin du compte en ce qui concerne des objectifs tels que ceux qui visent à réduire la mortalité maternelle ou à mettre fin à la déperdition des ressources environnementales.

Malheureusement, les droits de l'homme n'ont pas encore joué un rôle très important pour ce qui est de soutenir des activités en rapport avec les OMD et d'en façonner le contenu. Les OMD ressemblent en partie, par la teneur, à certains aspects des droits de l'homme mais la question d'une approche de la compréhension et de la réalisation des OMD qui soit systématiquement fondée sur les droits de l'homme n'a toujours pas trouvé de réponse. Une étude réalisée par le Conseiller spécial auprès du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme pour les OMD a révélé de grandes différences dans la manière dont les droits de l'homme sont traités dans les rapports établis sur la réalisation des OMD et le contenu des programmes². L'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités est parvenue à une conclusion similaire³. En fait, il arrive souvent que les documents d'orientation émanant du Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies ne tiennent pas compte des droits de l'homme⁴.

Pourtant, la Déclaration du Millénaire, d'où sont issus les OMD, faisait abondamment référence aux droits de l'homme. Les dirigeants du monde se sont engagés à respecter «tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement». Une partie du texte était consacrée aux droits économiques, sociaux et culturels, aux droits des femmes, des migrants et des minorités, et à la nécessité d'assurer une participation effective. Le but poursuivi par les OMD hors du contexte de la Déclaration a été sujet à caution depuis le début.

D'autres observateurs ont contesté l'approche du développement, assujettie à des objectifs et à caractère technocratique, qui est inhérente aux OMD⁵. Des voix se sont élevées pour faire part de leurs préoccupations: les OMD prêtent-ils suffisamment attention aux femmes et aux groupes marginalisés, ont-ils abaissé le niveau des normes relatives aux droits de l'homme et luttent-ils contre les inégalités de pouvoir à l'échelle nationale et mondiale?

Dans le même temps, la question se pose de savoir si les défenseurs des droits de l'homme ont suffisamment noué le dialogue avec les OMD. Cette communauté a-t-elle fait entendre sa conception des OMD suffisamment fort et dans les enceintes appropriées? Les spécialistes du développement ont-ils reçu le cadre et les outils dont ils ont besoin pour appliquer une approche fondée sur les droits de l'homme?⁶

L'examen à mi-parcours des progrès accomplis sur la voie de la réalisation des OMD donne une nouvelle fois l'occasion de se pencher sur le lien qui existe entre droits de l'homme et OMD. La présente publication étudie trois questions d'une extrême importance:

- Quelles possibilités les OMD offrent-ils et quels risques présentent-ils pour les droits de l'homme, et vice versa? Ces deux éléments sont-ils complémentaires ou antagoniques? (chapitre I)
- Qu'est-ce qu'une véritable approche des OMD fondée sur les droits de l'homme? De quelle façon cette approche est-elle synonyme de valeur ajoutée? De quelle façon *modifie-t-elle* les valeurs? (chapitre II)
- Comment intégrer cette approche dans les objectifs, les cibles et les stratégies afin de réaliser chacun des OMD? (chapitre III)

Nous espérons que la présente publication sera un point de départ utile au *secteur du développement* en lui permettant d'adopter ou d'affiner une approche des OMD fondée sur les droits de l'homme. Cet ouvrage pourrait aussi contribuer à concevoir une approche sur mesure des outils spécialisés dans la planification, l'établissement des coûts, la programmation et l'établissement de rapports sur les OMD qui soit fondée sur les droits de l'homme. *Les spécialistes des droits de l'homme* devraient également y trouver une démarche propre à encourager un dialogue plus fructueux avec les spécialistes du développement. Notre espoir est donc non seulement de susciter d'autres pistes de réflexion mais aussi d'offrir une grille d'analyse qui puisse servir à mettre en pratique les idées de la Déclaration du Millénaire.

Qu'est-ce que les OMD?

Les OMD ont été présentés comme un outil servant à établir des références en matière de développement humain et à évaluer les progrès accomplis dans ce domaine. Selon la Campagne pour la réalisation des objectifs

du Millénaire pour le développement, les réformes politiques, les changements institutionnels et l'affectation des ressources sont souvent le fruit d'une démarche axée sur des objectifs assortis d'un calendrier précis⁷.

Les huit OMD visent à : 1) éliminer l'extrême pauvreté et la faim; 2) assurer l'éducation primaire pour tous; 3) promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; 4) réduire la mortalité infantile; 5) améliorer la santé maternelle; 6) combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies; 7) assurer un environnement durable; 8) mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Bien que les pays en développement se soient engagés à se mobiliser en faveur des sept premières priorités, les OMD reconnaissent que la pauvreté ne pourra être éliminée que grâce à des partenariats renforcés entre les acteurs du développement et à des interventions des pays riches telles que celles qui sont décrites dans l'objectif 8. Les objectifs sont assortis de 18 cibles dont la plupart doivent être atteintes en 2015 au plus tard (voir tableau 1). Ces cibles sont mesurées à l'aide de 60 indicateurs qui prennent 1990 comme année de référence, bien que le lien entre les objectifs, les cibles et les indicateurs ne soit pas toujours limpide.

Les objectifs sont apparus à l'issue d'un débat international sur la pauvreté et l'environnement qui a duré une décennie et de plusieurs tentatives de définir des objectifs de développement⁸. Après le Sommet du Millénaire, les huit objectifs pour le développement ont été mis au point dans leur forme définitive par le Secrétaire général des Nations Unies et analysés par les institutions des Nations Unies, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Pourtant, l'Assemblée générale des Nations Unies n'a expressément évoqué et analysé les huit OMD qu'en octobre 2005. Jusque-là, elle s'était avant tout efforcée – ce qu'elle continue de faire – d'appeler à la mise en œuvre et au suivi de tous les objectifs et mesures énoncés dans la Déclaration du Millénaire, qui vont au-delà du développement. A l'origine, ils visaient le Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire du Secrétaire général (A/56/326), qui comporte les grandes lignes d'une stratégie ainsi qu'une liste des meilleures pratiques et des voies novatrices à explorer.

De nombreux documents des Nations Unies relèvent que les OMD devraient être considérés comme des *indicateurs* aux fins d'un suivi au niveau du pays⁹. Ces textes soulignent que les objectifs devraient être *adaptés au contexte national, local, aux besoins et aux circonstances*, et intégrés dans les plans et les stratégies de développement existants. Ils proposent parfois d'utiliser également d'autres objectifs, tels que ceux qui ont été définis à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en matière d'environnement ou ceux qui l'ont été à la Conférence internationale sur la population et le développement concernant la santé procréative.

Une série d'activités est, d'une manière générale, encouragée dans le cadre de la réalisation des OMD¹⁰:

Principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984)
Convention relative aux droits de l'enfant (1989)
Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990)
Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006)
Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (2006)

- Adapter les OMD au contexte régional, national et local.
- Procéder à des évaluations des besoins nationaux.
- Elaborer des politiques et des stratégies chiffrées, assorties de délais, qui s'inscrivent dans le cadre des stratégies sectorielles existantes.
- Suivre les progrès accomplis grâce aux rapports annuels sur la réalisation des OMD.

Par exemple, au titre des mesures prises pour adapter les OMD au contexte régional, les Etats des Caraïbes ont abandonné la mesure de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour utilisée dans la cible 1.A en faveur d'une évaluation de la pauvreté au niveau national. Au Malawi, une évaluation des besoins nationaux a révélé qu'il fallait 4,82 milliards de dollars des Etats-Unis pour atteindre les cibles en rapport avec l'enseignement primaire, la santé, le VIH/sida et l'eau, et a procédé à une analyse des possibilités d'augmenter les ressources. Au Kazakhstan, une stratégie intégrée de gestion des ressources en eau a été mise au point pour tenter d'atteindre un grand nombre d'OMD.

Qu'est-ce que les droits de l'homme?

Les droits de l'homme récapitulent les intérêts fondamentaux des êtres humains, lesquels trouvent leur origine dans des idées communes sur les éléments nécessaires à une vie digne, que les Etats et les autres sont légalement et moralement tenus de respecter et de réaliser.

D'un point de vue historique, la reconnaissance juridique de droits de l'homme spécifiques est le fruit de luttes menées par des groupes «impuissants» dans de nombreuses régions du monde. L'expression la plus célèbre en est la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, qui reconnaît un large éventail de droits de l'homme. De fait, les entretiens menés pour *Voices of the Poor*¹¹, publication de la Banque mondiale, ont mis en évidence le fait que les pauvres définissent la pauvreté comme un manque d'autonomie et que leurs revendications ressemblent à celles énoncées dans la Déclaration universelle. La Déclaration universelle a, de-

puis, été encore davantage consacrée par le droit international et étendue grâce à une série de traités. Les droits de l'homme sont aussi énoncés dans de nombreux traités régionaux et constitutions nationales.

Les droits de l'homme possèdent un certain nombre de caractéristiques importantes:

- L'universalité: le droit inaliénable de tous les êtres humains;
- L'accent mis sur la dignité inhérente à tous les êtres humains et sur leur égale valeur;
- L'impossibilité d'y renoncer ou d'en être dépossédé;
- Le fait d'imposer des obligations de faire ou de ne pas faire, notamment aux Etats et aux agents de l'Etat;
- Le fait d'être garantis au niveau international;
- Le fait d'être protégés juridiquement; et
- Le fait de protéger des personnes et, dans une certaine mesure, des groupes.

Il importe de souligner qu'il n'existe pas de hiérarchie des droits, ceux-ci étant égaux et indivisibles. Ils sont aussi interdépendants et s'appuient les uns sur les autres pour assurer leur réalisation: ainsi, le droit à la liberté d'expression dépend de la liberté d'être à l'abri de la faim et vice versa. Amartya Sen a constaté qu'aucune démocratie autorisant la liberté d'expression n'avait connu de grande famine¹².

Chaque droit de l'homme, loin d'être un slogan purement abstrait, a également un *contenu* et des *exigences* qui lui sont propres. Par exemple, le droit à la santé exige que les soins de santé soient disponibles, accessibles, abordables et d'une qualité suffisante. Ce contenu, énoncé dans des textes relatifs aux droits de l'homme, est étudié plus en détail au chapitre II.

Au regard de ces droits existent des obligations correspondantes imposées au *sujet d'obligations*. Celui-ci est traditionnellement considéré comme étant l'Etat, qui doit:

- **Respecter** les droits de l'homme en s'abstenant d'y porter atteinte (en autorisant les syndicats à exercer leurs activités ou en ne polluant pas les ressources en eau utilisées par la population pour boire ou assurer sa subsistance, par exemple).
- **Protéger** les droits de l'homme en veillant à ce que les acteurs privés n'empêchent pas les individus de les exercer (en poursuivant les auteurs d'actes de torture ou en faisant en sorte que les écoles privées accueillent des enfants issus de minorités ethniques, par exemple).
- **Réaliser** les droits de l'homme en adoptant les mesures nécessaires (en mettant en place des tribunaux pour permettre la tenue de procès équitables, en mettant sur pied des programmes de santé pour fournir des médicaments, en votant des lois visant à reconnaître des terres autochtones ancestrales, par exemple).
- Garantir les droits de l'homme sans **discrimination** aucune, notamment fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. Ce dernier facteur a été interprété par les organismes internationaux de défense des droits de l'homme comme recouvrant également le handicap, l'état de santé, l'âge, les préférences sexuelles et l'état civil ainsi que le statut politique et social.

Tableau 1. Quelques passerelles possibles entre les cibles et les droits de l'homme	
Objectif 1. Eliminer l'extrême pauvreté et la faim	
<i>Cible 1.A</i> Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour	<i>Droit à un niveau de vie suffisant</i>
<i>Cible 1.B</i> Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif	<i>Droit au travail</i>
<i>Cible 1.C</i> Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	<i>Droit à l'alimentation</i>
Objectif 2. Assurer l'éducation primaire pour tous	
<i>Cible 2.A</i> D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	<i>Droit à l'éducation</i>
Objectif 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	
<i>Cible 3.A</i> Eliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	<i>Droit des femmes à l'égalité</i>
Objectif 4. Réduire la mortalité infantile	
<i>Cible 4.A</i> Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	<i>Droit à la vie</i>
Objectif 5. Améliorer la santé maternelle	
<i>Cible 5.A</i> Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle	<i>Droit des femmes à la vie et à la santé</i>
<i>Cible 5.B</i> Rendre l'accès à la médecine procréative universel d'ici à 2015	<i>Droit des femmes à la vie et à la santé</i>
Objectif 6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	
<i>Cible 6.A</i> D'ici à 2015, avoir arrêté et commencé à inverser la progression du VIH/sida	<i>Droit à la santé</i>
<i>Cible 6.B</i> D'ici à 2010, assurer à tous ceux qui en ont besoin l'accès aux traitements contre le VIH/sida	<i>Droit à la santé</i>
<i>Target 6.C</i> D'ici à 2015, avoir arrêté et commencé à inverser la progression du paludisme et d'autres maladies graves	<i>Droit à la santé</i>
Objectif 7. Assurer un environnement durable	
<i>Cible 7.A</i> Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance à la déperdition des ressources environnementales	<i>Droit à un environnement salubre</i>
<i>Cible 7.B</i> Réduire l'appauvrissement de la diversité biologique et en ramener le taux à un niveau sensiblement plus bas d'ici à 2010	<i>Droit à un environnement salubre</i>
<i>Cible 7.C</i> Réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population qui n'a pas d'accès durable à l'eau potable et à des services d'assainissement de base	<i>Droit à l'eau et à l'assainissement</i>
<i>Cible 7.D</i> Réussir à améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis	<i>Droit à un logement suffisant</i>
Objectif 8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	
<i>Les cibles 8.A-8.D</i> concernent l'aide, le commerce, la dette, les pays sans littoral et les petits Etats insulaires.	<i>Droit au développement. Droits économiques, sociaux et culturels</i>
<i>Cible 8.E</i> En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement	<i>Droit à la santé</i>
<i>Cible 8.F</i> En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les nouvelles technologies, en particulier les technologies de l'information et de la communication, profitent au plus grand nombre	<i>Droits économiques, sociaux et culturels</i>

En ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, un degré minimum d'exercice du droit en question doit être assuré sans délai. Le plein exercice du droit doit être progressivement assuré au maximum des ressources dont dispose l'Etat. Cette mise en œuvre progressive signifie également que le degré de réalisation du droit ne saurait diminuer sans une raison impérieuse: c'est le principe de *non-rétrogradation*. (Voir l'analyse plus détaillée figurant au chapitre II.)

De nombreux traités font obligation aux Etats d'agir, au maximum des ressources dont ils disposent, pour garantir aux personnes qui ne relèvent pas de leur compétence la jouissance des droits de l'homme. (Voir l'analyse plus détaillée figurant au chapitre III, objectif 8.)

La reconnaissance juridique du fait que les *agents non étatiques* ont aussi des responsabilités dans le domaine des droits de l'homme fait peu à peu son chemin au niveau national et international: on peut en trouver des exemples concernant des personnes, des entreprises, des groupes armés et des institutions financières internationales. Leurs obligations juridiques ne sont peut-être pas aussi contraignantes que celles de l'Etat, mais on peut soutenir qu'il existe une obligation minimale de ne pas porter atteinte aux droits de l'homme. Les Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales, par exemple, instaurent un système de plaintes pour dénoncer des violations commises par des entreprises et, en 2007, la Société financière internationale expérimentait une boîte à outils destinée à évaluer les incidences sur les droits de l'homme pour sa clientèle d'entreprises.

■ 2 Similitudes

Les objectifs du Millénaire pour le développement partagent un certain nombre de caractéristiques avec les droits de l'homme. Les uns comme les autres ont un objectif et un engagement ultimes qui est la promotion du bien-être des êtres humains. Il y a ainsi un certain degré de chevauchement entre nombre de cibles des OMD et de droits économiques et sociaux (voir le tableau 1).

Tant les OMD que les droits de l'homme reconnaissent, bien que différemment, le caractère limité des ressources mais visent une réalisation progressive et une utilisation au maximum des ressources disponibles. Dans le cas des OMD, cela apparaît à l'évidence dans les cibles, qui visent souvent une amélioration de 50%. Dans celui des droits économiques, sociaux et culturels, la disponibilité des ressources est jugée Etat par Etat.

Les OMD et les droits de l'homme s'appuient, les uns comme les autres, sur un cadre international. Même si certains affirment que les OMD représentent le droit coutumier international¹³, ils sont généralement considérés comme des objectifs politiques. Les droits de l'homme sont reconnus d'une manière manifeste en droit international et national: leur réalisation est une obligation juridique.

Les OMD et les droits de l'homme permettent également de tenir les gouvernements pour responsables de leurs actes. Si tous sont assortis de

procédures périodiques d'établissement de rapports au niveau national et international, le cadre international et national des droits de l'homme est plus étendu. Chacun des principaux instruments internationaux ou régionaux relatifs aux droits de l'homme est doté d'un comité d'experts, d'une commission ou d'une juridiction qui en suit la réalisation. Nombreux sont ceux qui sont habilités à recevoir des plaintes individuelles ou collectives.

En outre, le Conseil des droits de l'homme, organe subsidiaire de l'Assemblée générale, offre aux Etats un forum de discussion consacré aux droits de l'homme. Ses experts indépendants, ses groupes de travail et ses rapporteurs spéciaux ont pour mandat d'effectuer des missions thématiques ou par pays, y compris sur des questions qui sont au cœur des OMD (comme l'éducation, l'alimentation, la santé et le droit au développement).

■ 3 Bénéfices mutuels

Les droits de l'homme et les OMD peuvent être mis en œuvre d'une façon complémentaire¹⁴. La réalisation des uns est susceptible de soutenir les autres.

Les OMD contribuent à mettre en lumière combien il est nécessaire de réaliser des droits économiques et sociaux souvent négligés. Ils ont aussi réussi à captiver l'imagination et à mobiliser l'énergie des grandes organisations internationales de développement ainsi que des gouvernements de nombreux pays en développement¹⁵. Cela s'est peut-être traduit par un degré de priorité plus grand accordé aux domaines visés par les droits économiques et sociaux, bien que cela dépende du mode de mise en œuvre, comme cela sera examiné plus loin. La prise en compte de cibles et d'indicateurs offre un degré de précision non négligeable, voire facilite le suivi de la réalisation des objectifs.

Le contenu des droits économiques et sociaux est susceptible d'être étoffé par le large consensus politique rassemblé par la fixation de critères des OMD. Les droits de l'homme n'établissent pas toujours de hiérarchie clairement définie en matière d'objectifs intermédiaires ou d'affectation de ressources rares. A titre d'exemple, la cible précise définie par l'objectif 4 – réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans – peut être un jalon intéressant dans la réalisation du droit de l'enfant à la santé en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant. Cependant, si cette cible n'est pas adaptée à la situation nationale, elle peut ne pas atteindre un niveau satisfaisant en matière de droits de l'homme. Par ailleurs, il peut exister des obligations spécifiques en matière de droits de l'homme, comme l'accès minimum et immédiat à l'eau et aux services d'assainissement, dont il faut également tenir compte. Pour ce qui est de l'objectif 5, l'accent mis sur la mortalité maternelle a sans doute intensifié l'attention portée aux soins obstétriques dans les travaux consacrés au droit à la santé.

De même, les droits de l'homme peuvent renforcer les efforts déployés pour réaliser les OMD. Puisqu'il y a des débats permanents sur le meilleur moyen d'y parvenir¹⁶, les approches axées sur les droits de l'homme peu-

vent conférer un surcroît de légitimité aux stratégies visant à réaliser les OMD qui s'inspirent des obligations juridiques contenues dans les traités relatifs aux droits de l'homme.

Le Projet Objectifs du Millénaire peut aussi bénéficier de la capacité de mobilisation du discours des droits de l'homme et de l'élaboration de stratégies participatives qui favorisent une autonomie accrue sur la base des droits civils et politiques. Le *Rapport mondial sur le développement humain 2003* du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) indique que la mise en œuvre des OMD nécessitera de fortes pressions politiques, un large soutien de la population et des mécanismes efficaces pour fournir les services collectifs. Il concède toutefois que: «Un Etat démocratique ouvert, qui garantit les libertés civiles et politiques, est essentiel à cette mobilisation et à cette participation des citoyens». Ce n'est que dans ces conditions que les pauvres pourront amener les gouvernants à respecter leurs engagements à l'égard des objectifs¹⁷.

De tels efforts sont complétés par des processus et des institutions liés aux droits de l'homme qui renforcent les mécanismes de transparence et de responsabilisation nécessaires à la réalisation des OMD. Parmi ceux-ci figurent les tribunaux, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les systèmes de justice informels ainsi que des mécanismes internationaux actifs à l'échelle internationale, dont les organes conventionnels et les comités d'experts indépendants qui supervisent le respect par les Etats des engagements qu'ils ont contractés en vertu des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Les approches de la planification du développement et de l'élaboration de programmes de développement axées sur les droits de l'homme peuvent aussi contribuer à lutter contre la répartition inéquitable du pouvoir, à mettre en avant l'Etat de droit et à rendre plus durables les avancées en matière de développement. A titre d'exemple, les lois fondées sur les droits de l'homme et les institutions réformées qui assurent une protection contre les expulsions forcées, tout comme le droit à la liberté d'association et d'expression contribueront à consolider les améliorations enregistrées dans le soutien apporté aux agriculteurs et aux habitants de taudis visés par les cibles 1.C et 7.D des OMD.

■ 4 Critique des OMD

Les OMD ont fait l'objet de critiques¹⁸. Parmi les sujets de préoccupation exprimés, toute une série de questions relatives aux droits de l'homme occupe une place de choix. Il va de soi que les approches fondées sur les droits de l'homme ne sont pas inattaquables; le plus important est le fait que la manière dont les OMD ont été définis a en partie ignoré la force juridique et l'utilité des droits de l'homme.

L'une des principales craintes est que les cibles définies par les OMD ne s'occupent pas suffisamment des plus pauvres parmi les pauvres ou des inégalités au sein d'un même pays. Les instruments relatifs aux droits de l'homme exigent qu'un degré fondamental minimum de chaque droit économique, social et culturel soit immédiatement réalisé pour tous. Ils

La Déclaration oubliée du Millénaire?

Les lignes qui suivent sont la reproduction de la partie V, intitulée *Droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance*, de la Déclaration du Millénaire:

24. Nous n'épargnerons aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement.

25. Nous décidons par conséquent:

- De respecter et de faire appliquer intégralement la Déclaration universelle des droits de l'homme.
- De chercher à assurer, dans tous les pays, la promotion et la protection intégrale des droits civils et des droits politiques, économiques, sociaux et culturels de chacun.
- De renforcer, dans tous les pays, les capacités nécessaires pour appliquer les principes et pratiques de la démocratie et du respect des droits de l'homme, y compris les droits des minorités.
- De lutter contre toutes les formes de violence contre les femmes et d'appliquer la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.
- De prendre des mesures pour assurer le respect et la protection des droits fondamentaux des migrants, des travailleurs migrants et de leur famille, pour mettre fin aux actes de racisme et de xénophobie dont le nombre ne cesse de croître dans de nombreuses sociétés et pour promouvoir une plus grande harmonie et une plus grande tolérance dans toutes les sociétés.
- De travailler ensemble à l'adoption dans tous les pays de processus politiques plus égalitaires, qui permettent la participation effective de tous les citoyens à la vie politique.
- D'assurer le droit des médias de jouer leur rôle essentiel et le droit du public à l'information.

exigent aussi que toute discrimination dans l'exercice de ces droits soit éliminée. Le *Rapport sur le développement dans le monde 2006* de la Banque mondiale conclut que les inégalités présentes dans un pays mènent souvent à des conflits violents¹⁹. Pourtant, les OMD demandent souvent à un Etat de ne réduire que de moitié certains indicateurs de pauvreté. Ce qui pose particulièrement problème, c'est que cette démarche a pour résultat que les pays sont tentés de ne s'intéresser qu'au sort de la frange relativement aisée de la population pauvre pour atteindre une cible précise. Des données agrégées peuvent dissimuler des différences criantes; elles peuvent se révéler trompeuses en laissant entendre que davantage de progrès ont été faits dans la direction de la réalisation des objectifs que ce n'est véritablement le cas.

Malgré ce que l'on pourrait croire, la teneur de certaines cibles n'est pas compatible avec les droits de l'homme. L'objectif 2 ignore la revendication d'un enseignement primaire gratuit et la réduit en gros à une stratégie.

L'objectif 3 fixe vise l'autonomisation des femmes mais la cible 3.A ne s'intéresse qu'à l'enseignement. La cible 7.D se préoccupe d'améliorer les conditions de vie de 100 millions d'habitants de taudis mais une approche axée sur les droits de l'homme insisterait davantage sur une sécurité d'occupation *fondamentale pour tous*, qui pourrait se révéler, en vérité, plus abordable.

Les OMD sont également avant tout centrés sur les pays en développement, alors que le contenu des normes internationales relatives aux droits de l'homme a un caractère général et qu'elles s'appliquent à tous. Les OMD se sont peut-être trop éloignés de la problématique de la pauvreté persistante que connaissent de nombreux pays développés ainsi que des pays à revenu moyen qui peuvent plus facilement que d'autres atteindre les OMD.

Le caractère excessivement technocratique des OMD et des institutions qui leur sont étroitement associées a été mis en cause. Ce projet met beaucoup l'accent sur la mobilisation de ressources financières et l'application de solutions techniques, mais moins sur la transformation des relations de pouvoir qui sont en partie responsables des niveaux actuels de pauvreté dans les pays en développement comme dans les pays développés. La Banque mondiale a également observé qu'il devient manifeste, dans de nombreux cas, que les véritables obstacles aux progrès sur la voie de la réalisation des OMD sont d'ordre social et politique. Réaliser les droits de l'homme est dès lors une condition préalable au développement.

Les mécanismes de responsabilisation internationaux mis en place dans le cadre des OMD sont particulièrement faibles, même si de nombreux mécanismes mis en place dans le domaine des droits de l'homme présentent aussi le flanc à la critique. Alors que les pays pauvres sont incités à adopter des programmes allant dans le sens des OMD, il n'existe aucun dispositif digne de ce nom qui soit destiné à s'assurer que les pays riches respectent les promesses qu'ils ont faites au titre de l'objectif 8. En fait, l'aide accordée par les pays donateurs a diminué en 2006²⁰.

Il aurait peut-être fallu tenir compte de ces craintes plus tôt, au cours de la formulation des OMD, mais leur élaboration n'a pas été de nature participative. Les gouvernements des pays du Sud en ont été exclus dans une grande mesure. Il est tout à fait instructif de comparer le texte de la Déclaration du Millénaire sur le commerce avec la cible 8.A des OMD :

Déclaration du Millénaire (par. 13): «Nous sommes résolus à mettre en place un système commercial et financier multilatéral ouvert, *équitable*, fondé sur le droit, prévisible et non discriminatoire». (italiques ajoutés)

Cible 8.A des OMD: «Développer davantage un système commercial et financier ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire».

Le terme «équitable» a été supprimé de la cible, ce qui pourrait laisser penser que le but poursuivi par les OMD est le libre-échange et non le commerce équitable. Ni les groupes de la société civile ni les pauvres n'ont été consultés, malgré les préoccupations dont ils s'étaient fait l'écho à propos de semblables tentatives de formulation d'objectifs dans les années 90.

Pourtant, ces critiques ne sont pas forcément le signe de défauts rédhibitoires. L'urgence la plus criante est d'introduire effectivement une approche fondée sur les droits de l'homme dans les activités en rapport avec les OMD (adapter les OMD aux différentes situations, évaluer les coûts, élaborer des politiques et des stratégies, en assurer la mise en œuvre et le suivi). Il est possible de pallier toutes les insuffisances que présentent les OMD dans le domaine des droits de l'homme. Il convient d'insister sur le fait qu'il ne faut pas considérer cette démarche comme facultative. Les objectifs ont été formulés en tant que partie intégrante de la Déclaration du Millénaire, qui s'inspire explicitement des droits de l'homme. Il n'est pas question de choisir entre les OMD et des approches du développement fondées sur les droits de l'homme. Le reste de la présente publication est consacré à l'examen des possibilités de les associer efficacement pour le bénéfice mutuel des deux causes et celui des innombrables millions de personnes qui ont désespérément besoin de progrès.