



# QUI SERA RESPONSABLE?

Droits de l'homme et programme de développement pour l'après-2015



NATIONS UNIES  
DROITS DE L'HOMME  
HAUT-COMMISSARIAT



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS  
SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS



# QUI SERA RESPONSABLE?

Droits de l'homme et programme de développement pour l'après-2015

---

*Des lacunes sont apparues non parce que les objectifs sont irréalisables ou parce que le temps manque, mais à cause d'engagements non tenus, de ressources inadéquates et d'un manque d'orientation et de responsabilisation.*

Ban Ki-Moon - Secrétaire général des Nations Unies<sup>1</sup>

---

**Note**

Les appellations employées dans cette 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.

\* \* \*

La cote des documents de l'Organisation des Nations Unies se compose de lettres majuscules et de chiffres. La mention d'une telle cote indique qu'il est fait référence à un document de l'Organisation.

HR/PUB/13/1

© 2013 Nations Unies

Tous droits réservés

Photo de couverture: IRIN/Zahra Moloo, Photo Nations Unies: Shehzad Noorani, Fardin Waez.



© Photo Nations Unies / Iason Focouten

## Préface

---

Alors que nous nous rapprochons de 2015, des voix se lèvent, de Tunis à New York en passant par Santiago, pour un ordre social, politique et économique qui réponde aux promesses de « libération de la peur et du besoin ». Partout, la société civile appelle à une participation significative, à une hausse des niveaux de responsabilité des gouvernements et des institutions internationales, à la fin de la discrimination et de l'exclusion, à une meilleure répartition du pouvoir économique et politique, et à la protection des droits individuels dans le cadre de l'État de droit. Ce sont « les peuples des Nations Unies » qui parlent, souvent au

péril de leur vie, et la mesure dans laquelle leurs préoccupations seront entendues et intégrées dans l'Agenda pour l'après-2015 déterminera à la fois la légitimité et le succès de ce programme.

Par rapport aux approches précédentes au développement, cela annonce un véritable changement de paradigme. En effet, certaines des histoires à succès les plus célèbres relatives aux objectifs du Millénaire pour le développement sont maintenant devenues des sites de protestation de masse dénonçant la privation généralisée, la répression et les inégalités cachées par les modèles étroits d'analyse économique qui ont

caractérisé les approches au développement pendant l'avant-2015. Le message est clair: le développement ne se mesure pas par la seule croissance économique, et il faut aussi prendre en considération les questions liées à l'égalité, à l'environnement, aux droits de l'homme, à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption. Le vrai test, pour une population mondiale croissante et désireuse de dignité, est la mesure dans laquelle elle pourra jouir de la liberté de la peur et du besoin, sans discrimination.

Certains de nos problèmes les plus fondamentaux, dont la résolution conditionnera la réalisation des droits de l'homme, sont mondiaux. La régulation de la finance, la prévention des conflits violents, l'avènement de modes de consommation durables et la stabilisation du climat et des écosystèmes sont parmi les plus urgents d'entre eux. Cependant, nos politiques restent majoritairement locales. Les dirigeants mondiaux se réunissent de temps en temps pour débattre des priorités du développement mondial, regagnant rarement leurs capitales sans avoir signé une série de nouvelles (ou pas si nouvelles) promesses. Il n'y a toutefois guère d'incitation réelle à tenir ces promesses ou d'obligation de rendre des comptes sur celles-ci, et on perçoit peu de grands changements par la suite.

La présente publication, fruit d'un partenariat entre le Haut-Commissariat et le Centre pour les droits économiques et sociaux, entend contribuer à combler certaines des lacunes

les plus pressantes en matière de reddition de comptes qui entravent la réalisation des objectifs de développement nationaux et mondiaux. Nous abordons ce défi du point de vue des droits de l'homme, en tant que cadre normatif universel et juridiquement contraignant énonçant les exigences minimales d'une vie digne et englobant les valeurs universelles que l'accord pour l'après-2015 devrait s'atteler à ériger en priorité et à protéger.

Lors de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement de 2010 et de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 (« Rio+20 »), les États Membres des Nations Unies ont réaffirmé et se sont réengagés en faveur des droits de l'homme dans le contexte des objectifs du Millénaire pour le développement et ont proposé de nouveaux objectifs de développement durable.

J'adresse cette publication, ainsi que ses recommandations, aux États Membres, aux décideurs, aux praticiens du développement, aux associations de défense des droits de l'homme et aux organisations de la société civile, ainsi qu'à tous ceux qui luttent pour un programme mondial de développement plus juste et plus durable, et pour lequel les États et les autres responsables peuvent effectivement être tenus de rendre des comptes.



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

# Table des matières

Préface .....	iii
Liste des acronymes .....	vii
Résumé .....	viii
Introduction .....	1

## PREMIÈRE PARTIE OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPÉMENT, DROITS DE L'HOMME ET RESPONSABILISATION..... 11

<b>Chapitre I. Responsabilisation: une perspective de droits de l'homme .....</b>	<b>12</b>
A. Responsabilité: de quoi? .....	14
B. Obligation redditionnelle: promouvoir la réactivité et la participation active des États .....	16
C. Force exécutoire: fonction préventive et fonction corrective .....	18
<b>Chapitre II. Qui est responsable?.....</b>	<b>20</b>
A. Responsabilisation des acteurs étatiques au niveau national .....	21
B. Responsabilisation des acteurs étatiques au niveau international.....	24
C. Responsabilisation des acteurs non étatiques .....	28
D. Responsabilisation des institutions financières internationales.....	29
E. Autres acteurs .....	34

## DEUXIÈME PARTIE MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION..... 37

<b>Chapitre III. Mécanismes de responsabilisation nationaux et subnationaux .....</b>	<b>38</b>
A. Intégrer la responsabilisation en matière de droits de l'homme dans toutes les étapes du cycle politique.....	40
B. Responsabilisation politique: renforcement du contrôle parlementaire de l'exécutif.....	42
C. Responsabilisation administrative .....	44
D. Responsabilisation judiciaire: faire valoir les droits à travers les tribunaux.....	46
E. Organes de contrôle indépendants .....	49
F. Responsabilisation sociale: un processus ascendant .....	51
G. Mécanismes liés aux OMD au niveau national .....	54
<b>Chapitre IV. Mécanismes de responsabilisation internationaux.....</b>	<b>55</b>
A. Responsabilisation dans le contexte de la coopération internationale .....	55
B. Mécanismes internationaux des droits de l'homme .....	56
C. Organes politiques intergouvernementaux .....	59
D. Réseaux de régulation transnationaux.....	59
E. Mécanismes de responsabilisation des institutions financières internationales .....	60
F. Initiatives spécifiques aux OMD au niveau international .....	60

**Chapitre V. Intégrer la responsabilisation en matière de droits de l'homme dans le programme de développement pour l'après-2015 ..... 70**

- A. De quoi les États Membres et les autres détenteurs d'obligations doivent-ils être tenus responsables? ..... 70
- B. Responsabilisation envers qui?..... 78
- C. Responsabilisation pour quand? ..... 80
- D. Comment assurer la responsabilisation?..... 80

**Notes ..... 87**

**Annexe Responsabilité dans le processus de prise de décision : application des critères aux objectifs, cibles et indicateurs postérieurs à 2015 ..... 97**



# Liste des acronymes

---

<b>AAAQ</b>	Disponibilité, accessibilité, acceptabilité et qualité
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>CESR</b>	Centre pour les droits économiques et sociaux
<b>DHS</b>	Enquêtes démographiques et sanitaires
<b>ECA</b>	Agence de crédit à l'exportation
<b>EIDH</b>	Étude d'impact sur les droits humains
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>HCDH</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
<b>IFI</b>	Institution financière internationale
<b>MICS</b>	Enquête en grappes à indicateurs multiples
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OIT</b>	Organisation internationale du Travail
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le développement
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU-Habitat</b>	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
<b>OSC</b>	Organisation de la société civile
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>RSE</b>	Responsabilité sociale des entreprises
<b>SFI</b>	Société financière internationale
<b>SIDA</b>	Syndrome de l'immunodéficience acquise
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
<b>VIH</b>	Virus de l'immunodéficience humaine



© PNUD

# Résumé

---

## Contexte

---

Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont incarné un consensus international sans précédent sur la réduction de la pauvreté, vue comme une entreprise mondiale commune, articulée autour d'un ensemble limité d'engagements sur lesquels les pays développés et en développement pourraient être tenus de rendre des comptes. Leur champ d'application élargi avait pour but de favoriser la compréhension de la pauvreté comme un problème multidimensionnel; leur sélectivité entendait contribuer à la hiérarchisation des efforts et des ressources. En fixant des objectifs quantifiables et assortis de délais autour de quelques indicateurs, ils ont inculqué un sens partagé de l'urgence et fourni une base statistique fiable pour le suivi des progrès réalisés à travers le monde.

Adoptés sous la forme d'une déclaration d'intention consensuelle des dirigeants du monde à être tenus responsables – vis-à-vis les uns des autres et de ceux qu'ils gouvernent – de la réalisation d'un ensemble limité d'engagements vérifiables, les OMD ont tenu promesse en tant qu'instrument de responsabilisation et d'incitation à l'action. Ils ont sans aucun doute eu un impact substantiel sur le discours international sur le développement. Leur actualité politique dans tous les pays du monde a probablement joué un rôle dans l'élaboration des politiques nationales de développement et dans le soutien aux flux d'aide internationale. L'expérience des douze dernières années a toutefois montré que le vœu de responsabilité des dirigeants était plus rhétorique que réel.

Dans la pratique, la capacité à tenir les États responsables de leurs engagements a été affaiblie

par plusieurs facteurs. La responsabilisation a été compromise par le manque de clarté sur la question de savoir qui était responsable de quoi. Les OMD étaient fondés sur la notion de responsabilité mutuelle des pays en développement et des pays industrialisés, ainsi que sur la responsabilité partagée des États, des institutions internationales, du secteur privé et de la société civile. Cela a compliqué le travail d'identification des responsabilités différenciées des acteurs sur la scène du développement, dont le nombre et la diversité ont augmenté au cours de cette période.

La responsabilité mutuelle a été plus souvent invoquée comme un moyen de tenir les pays en développement responsables vis-à-vis de leurs bailleurs de fonds que pour faire répondre tous les États à ceux qui souffrent de privation à l'intérieur et au-delà de leurs frontières. Il a été accordé relativement peu d'attention à la création de conditions permettant aux personnes vivant dans la pauvreté de participer de manière significative à l'élaboration ou à la contestation des décisions politiques qui affectent leur vie. Étant donné que les objectifs sont plutôt des promesses politiques rhétoriques plutôt que des engagements juridiques contraignants, leur non-réalisation a peu de conséquences pour la plupart des États. La faiblesse des systèmes créés pour suivre et rapporter sur les progrès et l'absence ou la sous-utilisation des mécanismes de contrôle et de garantie de la conformité ont rendu ces engagements difficiles à faire respecter.

Le processus de révision et de remplacement des objectifs en 2015 constitue une occasion unique pour aborder les carences en matière de responsabilité et pour assurer que le nouveau cadre des engagements en faveur du développement ne devienne pas lui aussi un ensemble de promesses non tenues.

### Responsabilisation, droits de l'homme et objectifs du Millénaire pour le développement

La « responsabilisation » est une pierre angulaire du cadre des droits de l'homme. Ce dernier consiste essentiellement en un système de normes et de pratiques qui régissent les relations entre l'individu et l'État ou les personnes investies d'une autorité. Les normes relatives aux droits

de l'homme énoncent les droits et les libertés auxquels tous ont droit en vertu de leur humanité, ainsi que les obligations correspondantes de ceux qui exercent l'autorité ou une forme de pouvoir. La responsabilisation dans une perspective de droits de l'homme se réfère à la relation entre, d'une part, les décideurs gouvernementaux et les autres **détenteurs d'obligations** et, de l'autre, les **détenteurs de droits** affectés par leurs décisions et leurs actions. Elle a une fonction correctrice, ce qui permet de répondre aux griefs individuels ou collectifs et de sanctionner les actes répréhensibles commis par les individus et les institutions. Elle a aussi une fonction préventive, qui aide à déterminer les aspects de la réalisation des politiques ou la prestation des services qui fonctionnent et ceux qui doivent être ajustés. Les principes et mécanismes de responsabilisation peuvent améliorer l'élaboration des politiques en identifiant les défaillances systémiques qui doivent être surmontées afin de rendre les systèmes de prestation de services plus efficaces et plus réactifs.

Bien qu'elle soit au cœur de la pratique même des droits de l'homme, la responsabilisation est depuis longtemps une préoccupation majeure dans les domaines du développement, de la gouvernance, de la politique, du droit, de l'éthique, du commerce et de l'activisme. Si son sens et ses fonctions diffèrent selon les disciplines, dans la plupart des contextes politiques publics, la responsabilisation renvoie à l'obligation de ceux en position d'autorité d'assumer la responsabilité de leurs actes, de répondre de ceux-ci en les expliquant et en les justifiant aux personnes touchées, et de faire l'objet d'une certaine forme de sanction si leur conduite ou leurs explications sont considérées déficientes<sup>2</sup>. La littérature sur la responsabilisation dans le cadre du développement converge souvent autour de trois éléments constitutifs: responsabilité, obligation redditionnelle et force exécutoire<sup>3</sup>.

Au vu de l'expérience de ces dernières années, les efforts déployés afin de renforcer la responsabilisation vis-à-vis des objectifs du Millénaire pour le développement et du cadre qui va succéder à ceux-ci peuvent se baser sur les normes en matière de droits de l'homme et sur les mécanismes consolidant les trois dimensions précitées.

Premièrement, les normes en matière de droits de l'homme permettent de délimiter les **responsabilités** respectives des différents acteurs du processus de développement. Les États devraient explicitement aligner les cadres des OMD avec les normes relatives aux droits de l'homme d'une manière qui tienne compte de leur obligation contractuelle internationale spécifique, ainsi que du caractère indivisible et interdépendant de ceux-ci. Si les engagements en faveur du développement humain sont formulés en référence aux obligations en matière de droits de l'homme qui les sous-tendent, la responsabilité envers les objectifs devient une question d'obligation légale, plutôt que de charité ou de discrétion.

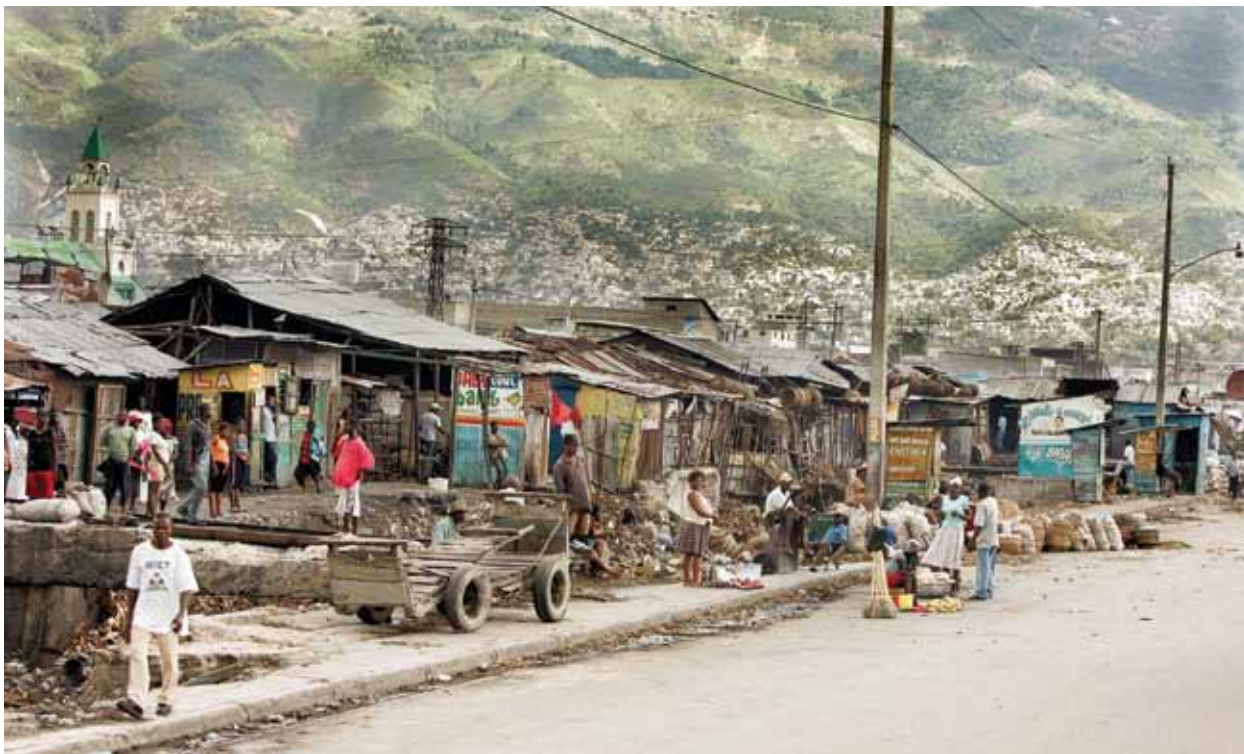
Deuxièmement, mettre les principes des droits de l'homme au cœur du processus d'établissement des nouveaux objectifs et assurer leur respect favorise la participation active des personnes les plus touchées par la pauvreté et les privations, ce qui augmente la réactivité de ceux qui doivent leur rendre des comptes. Les mécanismes de responsabilisation ancrés dans le cadre des droits de l'homme contribuent à créer les conditions dans lesquelles les individus peuvent participer pleinement à la prise de décisions. Cela incite ceux qui exercent le pouvoir à **répondre** aux et à tenir compte des préoccupations et des demandes des groupes marginalisés et défavorisés. Cela autonomise aussi ces groupes, en les encourageant à s'engager, tout en renforçant le processus décisionnel et la prestation de services.

Troisièmement, la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement a été entravée par le caractère ad hoc et volontaire des mécanismes de diffusion de l'information, de suivi et de rapport. Les droits de l'homme fournissent des moyens supplémentaires pour la promotion de la responsabilisation en veillant à ce que les groupes marginalisés et défavorisés soient en mesure de **faire valoir** leurs droits et d'obtenir réparation lorsque ces droits sont violés. Si le non-respect des engagements en faveur du développement constitue une violation des normes relatives aux droits de l'homme, les personnes concernées doivent avoir la possibilité de déposer leur plainte auprès des organes nationaux et internationaux compétents.

Plusieurs institutions nationales et internationales sont là pour donner effet au cadre normatif des droits de l'homme, connaître des accusations de violation, déterminer les responsabilités et fixer les réparations à verser à ceux qui ont subi un traitement injuste, par le biais de processus rapides, équitables et transparents.

Selon la législation internationale en matière de droits de l'homme, les États sont les premiers responsables du respect et de la protection des droits des personnes relevant de leur juridiction. La multiplication des acteurs dans le développement international – des entreprises commerciales aux institutions économiques multilatérales, en passant par les fondations privées – a rendu nécessaire l'adoption d'une approche plus multidimensionnelle de la reddition de comptes. La décentralisation politique, la privatisation des services publics et les grandes transformations dans l'économie mondialisée ont multiplié le nombre et les interconnexions entre les institutions qui modèlent le développement. Le lien entre l'État et les citoyens est désormais au centre d'un réseau plus complexe de responsabilités interdépendantes impliquant des acteurs au-dessus, en dessous et au-delà de l'État.

Les lacunes rencontrées dans la responsabilisation des acteurs étatiques peuvent provenir d'une grande variété de facteurs, y compris l'absence de volonté politique, la fragmentation bureaucratique, le manque de cohérence des politiques nationales, la faiblesse de l'administration fiscale et d'autres éléments du contrat social, ou encore la décentralisation des responsabilités en matière de prestation de services, sans ressources ni garanties adéquates. Un des déficits les plus courants dans le cadre actuel des OMD réside dans la difficulté de tenir les pays industrialisés responsables des engagements qu'ils ont pris envers le partenariat mondial pour le développement, de l'impact transnational sur les droits de l'homme de leurs politiques de développement, d'aide, de commerce et d'investissement. Dans un système de plus en plus interdépendant de relations économiques, commerciales et financières transfrontalières, la cohérence politique au niveau international est une dimension essentielle de la gouvernance mondiale que le cadre qui succèdera aux OMD devra affronter.



La capacité des États à respecter, protéger et satisfaire leurs obligations en matière de droits de l'homme est façonnée et limitée par une économie politique mondiale dans laquelle de nombreux acteurs non étatiques jouent des rôles influents. Ces acteurs sont les institutions financières internationales et régionales, les banques multilatérales de développement, les agences de crédit à l'exportation, les sociétés transnationales, les agences de notation et les fondations privées<sup>4</sup>. Si certains acteurs non étatiques ont fait des progrès significatifs dans l'élaboration de politiques et de systèmes de reddition de comptes, la nature volontaire et autorégulatrice de ces derniers signifie que d'importantes lacunes doivent encore être comblées.

Les détenteurs de droits, les détenteurs d'obligations et les institutions de responsabilisation interagissent dans une variété de forums transnationaux. Il existe un grand nombre d'institutions et de mécanismes susceptibles d'être utilisés pour tenir les fonctionnaires et les autres détenteurs d'obligations responsables des abus de pouvoir et des violations des droits pertinents pour le programme de développement en cours. Les

mécanismes judiciaires sont des moyens essentiels pour la recherche d'une réparation juridique et d'un recours juridique face aux violations des droits de l'homme. Cependant, les mécanismes non judiciaires ont également un rôle à jouer dans le renforcement de la responsabilité vis-à-vis des droits de l'homme dans le contexte de l'après-2015, qu'il s'agisse de commissions parlementaires, d'auditions administratives, de procédures de réclamation pour la prestation de services, de groupes de consultation des citoyens ou de systèmes de reddition de comptes à base communautaire. Ces différents processus ne sont pas isolés et peuvent se renforcer mutuellement. Ainsi, les litiges en matière de défense des droits économiques et sociaux tendent à être plus efficaces quand ils sont associés à la mobilisation politique, et les décisions des organes d'arbitrage régionaux peuvent donner du poids aux demandes des groupes de défense locaux.

Bien que leurs fonctions et mandats varient, les mécanismes de responsabilisation doivent contrôler le respect des normes relatives aux droits de l'homme, examiner de manière indépendante les performances du gouvernement et recommander des mesures de recours, de

réparation ou de correction en cas de non-conformité. L'objectif ultime ne consiste pas à simplement sanctionner les responsables des violations. Les mécanismes de responsabilisation efficaces promeuvent les progrès systémiques et institutionnels qui créent les conditions dans lesquelles les individus peuvent mieux faire valoir leurs droits. La responsabilisation en matière de droits de l'homme doit être intégrée dans toutes les étapes du cycle de la politique intérieure, de la planification initiale au suivi et à l'évaluation, en passant par la budgétisation et la mise en œuvre, générant ainsi un « cercle de responsabilisation » vertueux.

Les systèmes internationaux de responsabilisation, y compris pour les droits de l'homme, ont généralement un rôle de contrôle ou de surveillance plutôt qu'une fonction d'exécution. Ils peuvent toutefois jouer un rôle important en exigeant des États qu'ils justifient leurs résultats en matière de développement à la lumière des principes des droits de l'homme. Ces organismes peuvent également examiner si des mécanismes de recours nationaux adéquats sont en place et formuler des recommandations pour le renforcement de la responsabilité nationale. Ils offrent d'autres forums pour promouvoir et négocier les griefs, et sont particulièrement utiles pour les groupes dont les opinions ne sont pas respectées par leur propre gouvernement<sup>5</sup>.

Dans la pratique, cependant, les dimensions de droits de l'homme et les institutions de responsabilisation ont été ignorées et sous-utilisées dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement. Le suivi des objectifs a mis l'accent essentiellement sur la collecte de données pour l'élaboration d'indicateurs de développement humain de nature quantitative. Des mécanismes de suivi des progrès plus appropriés seront nécessaires si l'on entend que les objectifs répondent aux engagements nationaux et internationaux en faveur des droits de l'homme. Les mécanismes de suivi des objectifs du Millénaire pour le développement, et des objectifs mondiaux de développement en général, devraient être intégrés dans le contrôle des politiques nationales et ne pas être considérés comme des éléments autonomes.

## La responsabilisation après 2015

Un nouvel accord mondial ambitieux est nécessaire en 2015, fondé sur les principes des droits de l'homme, de l'égalité et de la durabilité. Son objectif ultime devrait être de réaliser les engagements internationaux en matière de droits de l'homme pris par les États Membres des Nations Unies, sur la base des importants accords inscrits dans les documents issus de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement de 2010 et de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 (« Rio+20 »)<sup>6</sup>. Si les droits de l'homme et la responsabilisation sont au cœur de la prochaine génération d'objectifs de développement, il est plus probable que les faibles engagements politiques actuels pourront être transformés après 2015 en un contrat social mondial plus robuste.

Les droits de l'homme peuvent éclairer notre compréhension de la responsabilité dans le cadre des négociations en vue d'un accord de développement pour l'après-2015, en renforçant les trois éléments constitutifs: responsabilité, obligation redditionnelle et force exécutoire. En ce qui concerne les nouveaux objectifs mondiaux de développement (y compris les « objectifs de développement durable », comme convenu lors de la Conférence Rio+20) en particulier, les mécanismes de responsabilisation devraient davantage tenir compte des normes relatives aux droits de l'homme, ainsi que des méthodes de suivi et d'évaluation et, le cas échéant, de réparation et de sanction.

Dans le contexte des discussions sur le programme de développement pour l'après-2015, on peut parler de responsabilisation en matière de droits de l'homme quand des pratiques et procédures sont en place, lesquelles:

- ▶ Obligent ceux qui détiennent le pouvoir, ou leurs institutions, à assumer la responsabilité de leurs actes, et à expliquer et justifier leurs actions à ceux à qui ils doivent rendre des comptes, au regard des normes de comportement et de performance qui reflètent et affirment les normes internationales relatives aux droits de l'homme;

- ▶ Soumettent ceux qui détiennent le pouvoir à des formes de sanction exécutoire ou d'action correctrice s'ils se sont rendus coupables de violation des obligations en matière de droits de l'homme. Les procédures d'évaluation et de sanction, qu'elles soient judiciaires, administratives ou autres, devraient également refléter et affirmer les normes internationales relatives aux droits de l'homme; et
- ▶ Permettent aux personnes vivant dans la pauvreté qui ont été privées de leurs droits d'accès à des mécanismes de plainte justes et transparents d'obtenir une réparation appropriée si leurs droits ont été violés.

L'identification d'un ensemble clair, ambitieux, spécifique et gérable d'objectifs, de cibles et d'indicateurs mondiaux – explicitement alignés sur les normes des traités internationaux en vigueur – peut contribuer à préciser qui est responsable de quoi, et quand. À son tour, cela clarifie les responsabilités, améliore la reddition de comptes et renforce les incitations à un progrès soutenu.

Les droits de l'homme devraient aider à définir *de quoi* les États Membres et les autres détenteurs d'obligations doivent être tenus responsables en vertu d'un accord pour l'après-2015, pour *quand*, et *comment*.

### De quoi les États Membres et les autres détenteurs d'obligations doivent-ils être tenus responsables?

L'inclusion dans un programme de développement pour l'après-2015 a déjà commencé à susciter la ferveur. Des critères clairs et objectifs doivent guider la définition des priorités à inclure dans les nouveaux objectifs mondiaux de développement, tout en gardant à l'esprit les buts spécifiques que les objectifs globaux peuvent le mieux servir. Sur la base de l'expérience des objectifs du Millénaire pour le développement, les objectifs les plus utiles sont les suivants: a) l'articulation d'un nouvel agenda mondial du développement progressif et centré sur l'homme; b) l'intensification de l'attention pour les questions et secteurs négligés; et c) comme indiqué dans la présente publication,

le renforcement de la responsabilité des résultats atteints sur le plan des engagements en faveur des droits de l'homme et du développement. Les buts et objectifs mondiaux ne doivent pas être détournés ou pris littéralement comme des cibles de planification nationale, sans adaptations spécifiques (voir ci-dessous).

Le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 contient un ensemble utile de critères pour les propositions de nouveaux objectifs de développement durable (pertinents pour un accord pour l'après-2015 en général). Du point de vue des droits de l'homme, les critères suivants doivent être inclus: a) faire en sorte que les nouveaux objectifs mondiaux constituent un cadre équilibré, reflétant la liberté de la peur et du besoin; b) concentrer les nouveaux buts et objectifs mondiaux plus sur les « fins » du développement et moins sur les « moyens »; c) accorder la priorité aux questions ayant une visibilité politique, morale et cognitive forte, qui trouvent un écho au sein des populations à travers le monde et qui suscitent l'appropriation et l'action; d) inclure des indicateurs d'effort, ainsi que des résultats; et e) faire de la mesure le serviteur plutôt que le maître du programme de développement pour l'après-2015, tout en reconnaissant la diversité des sources de données inexploitées qui pourraient être rassemblés en soutien d'un nouveau cadre de suivi mondial.

Le principal défi pour 2015 est celui de l'égalité. L'agenda pour l'après-2015 doit être conçu pour faire progresser les trois concepts étroitement liés d'équité (équité dans la répartition des avantages et des chances), d'égalité (égalité substantive, à la fois des chances et des résultats, avec une protection complète en vertu de la loi) et de non-discrimination (interdiction des distinctions fondées sur des motifs illicites et qui ont pour effet ou pour but de compromettre la jouissance des droits). Parvenir à l'égalité doit être à la fois un objectif autonome dans le cadre des objectifs pour l'après-2015 et un élément explicitement intégré dans tous les autres objectifs, à travers une collecte et une ventilation de données améliorées, l'étalonnage de l'égalité et le suivi de l'égalité pour tous.

Une priorité essentielle pour un accord pour l'après-2015 doit être le renforcement de la cohérence entre les politiques en matière de développement, de commerce, d'investissement, de propriété intellectuelle, de finance, de fiscalité, etc., aux niveaux mondial et national. Les normes internationales relatives aux droits de l'homme, prises comme des normes juridiquement contraignantes et des objectifs politiques d'ordre supérieur représentant les fins ultimes du développement, devraient être le jalon de la cohérence des politiques aux niveaux mondial et national, sur la base de l'expérience des évaluations en matière de droits de l'homme des accords commerciaux et d'autres domaines de politique économique et sociale.

### Pour quand les États doivent-ils faire connaître leurs engagements pour l'après-2015?

Si le but ultime d'un agenda pour l'après-2015 est de contribuer à la pleine réalisation des droits de l'homme pour tous, ses objectifs et cibles devront être intégrés dans un cadre à long terme pour un changement véritable et assortis d'objectifs intérimaires et de processus d'examen pour des questions de responsabilisation politique. Des objectifs et cibles mondiaux limités, applicables à tous les pays, devraient être développés, aménagés et localisés en fonction des circonstances nationales, et les délais adaptés en conséquence.

L'année 2010 pourrait être une base convenable pour les objectifs pour l'après-2015, et 2030 une date cible appropriée, un bon équilibre entre la vision universelle et des incitations politiques et des exigences plus immédiates. Des délais plus courts sont préférables pour les cibles relatives aux droits civils et politiques et pour les dimensions des droits socioéconomiques qui – en vertu des traités des droits de l'homme – doivent être atteints immédiatement plutôt que progressivement. Un nouvel accord devrait viser à la réalisation universelle de tous droits de l'homme pour tous pour 2048, année où sera célébré le 100<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

### Comment les États doivent-ils être tenus responsables de leurs engagements envers l'agenda pour l'après-2015?

Les nouveaux objectifs mondiaux de développement ne doivent pas être considérés comme un critère « passe-partout » d'appréciation des performances nationales. Le manque de clarté sur les finalités distinctives des objectifs et des cibles, et le détournement des objectifs du Millénaire pour le développement en tant que cibles de planification nationale, ont dénaturé les OMD dès le départ et distordu la vraie image de progrès entre les régions et les pays. L'« adaptation » des objectifs (mondiaux) aux niveaux national et subnational devrait passer par les huit étapes suivantes:

1. Aligner les objectifs et cibles nationaux et subnationaux sur les normes des traités internationaux en matière de droits de l'homme en vigueur dans le pays concerné;
2. Définir des objectifs, des cibles, des indicateurs et des jalons nationaux et subnationaux à travers des processus participatifs, et assurer une participation adéquate au suivi des progrès;
3. Intégrer les principes de non-discrimination et d'égalité, et veiller à ce que les communautés et les régions les plus défavorisées soient prioritaires;
4. Affronter les principaux goulets d'étranglement où les droits ne sont pas concrétisés, et choisir les interventions qui multiplient les résultats positifs;
5. Rechercher des synergies et cerner les lacunes dans le cadre général des objectifs, et veiller à ce que ce cadre reflète un équilibre adéquat entre les droits de l'homme et les enjeux relevant du développement durable;
6. Définir un échéancier et fixer un niveau d'ambition cohérent avec l'évaluation objective des « ressources maximales » disponibles dans le pays;
7. Établir des objectifs et des indicateurs pour l'effort budgétaire et politique, ainsi que des résultats; et
8. Utiliser toute une gamme d'indicateurs et toutes les informations disponibles (subjectives comme objectives, qualitatives comme quantitatives) couvrant tout le spectre des droits de l'homme (civils, culturels,



économiques, politiques et sociaux), afin de mieux suivre les progrès réalisés.

Les nouveaux objectifs – aux niveaux mondial, national et subnational – doivent être soutenus par des mécanismes de reddition de comptes accessibles et efficaces. Ces mécanismes devraient inclure des mesures administratives, politiques, judiciaires et quasi-judiciaires, ainsi que des systèmes de responsabilisation sociale et de garantie de la qualité des services. Les normes relatives aux droits de l'homme devraient être le cadre de référence. Des mesures devraient être prises pour lever les obstacles qui empêchent les personnes vivant dans la pauvreté de recourir aux mécanismes judiciaires et autres et de faire valoir et respecter leurs droits, notamment leurs droits économiques, sociaux et culturels. Des mécanismes appropriés devraient également être créés ou adaptés pour combler les lacunes dans la responsabilité des acteurs étatiques au niveau international, ainsi que celle des institutions financières internationales et des acteurs non étatiques qui jouent un rôle de plus en plus influent dans la politique de développement.

Les mécanismes de responsabilisation existants pour les objectifs devraient être renforcés, adaptés et élargis aux fins des objectifs pour l'après-2015. En 2012, les consultations sur les modalités mondiales de reddition de comptes pour l'agenda de l'après-2015 étaient en bonne voie. Des mécanismes d'« examen par les pairs » ont été envisagés. Cependant, il est essentiel que toutes les propositions de réforme n'affaiblissent pas et ne fassent pas double emploi avec les mécanismes internationaux de reddition de comptes en matière de droits de l'homme, qu'elles tiennent compte du rôle

joué par ceux-ci – rôle qui doit être renforcé – et qu'elles prennent systématiquement et explicitement en considération les processus de suivi et de rapport pour les nouveaux objectifs mondiaux de développement.

Tout nouveau mécanisme mondial d'examen des engagements envers le développement pour l'après-2015 devrait faire expressément référence aux normes des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et devrait garantir un contrôle rigoureux et indépendant, une participation effective de la société civile et une responsabilité politique de haut niveau. Les données générées par les mécanismes d'examen pour les objectifs mondiaux de développement pour l'après-2015 devraient être systématiquement intégrées dans les processus internationaux d'examen et de rapport sur les droits de l'homme. Les États Membres doivent rationaliser leurs engagements pour l'après-2015 et leurs obligations internationales de rapport en matière de droits de l'homme, et s'assurer que leurs processus de rapport et leurs mécanismes de reddition de comptes se renforcent mutuellement et ne se chevauchent pas inutilement.

Ils doivent ratifier l'ensemble des instruments relatifs aux droits de l'homme et les procédures de réclamation optionnelles, lever les réserves qui empêchent leur mise en œuvre et s'engager à remettre des rapports complets, ponctuels et réguliers. De telles mesures aideront à créer un cercle vertueux, augmenteront la qualité et l'impact des recommandations des mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme sur la politique de développement et la programmation, et renforceront les incitations à améliorer l'élaboration des politiques.





© Photo Nations Unies / Albert Gonzalez Farran

# Introduction

---

*Nous reconnaissons que, en plus des responsabilités propres que nous devons assumer à l'égard de nos sociétés respectives, nous sommes collectivement tenus de défendre, au niveau mondial, les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité. En tant que dirigeants, nous avons donc des devoirs à l'égard de tous les citoyens du monde, en particulier les personnes les plus vulnérables, et tout spécialement les enfants, à qui l'avenir appartient.*

*Déclaration du Millénaire des Nations Unies<sup>7</sup>*

En septembre 2000, à l'aube du nouveau millénaire, les dirigeants mondiaux réunis dans le cadre des Nations Unies ont adopté la Déclaration du Millénaire, dans laquelle ils se sont résolus à ne ménager « aucun effort pour délivrer [leurs] semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject

et déshumanisant ». Pour donner corps à cet engagement, ils ont adopté par la suite les objectifs du Millénaire pour le développement, huit objectifs globaux relatifs à la pauvreté financière, à la faim, à la maladie et à d'autres aspects liés à la pauvreté, tous assortis de cibles à atteindre pour 2015<sup>8</sup>.

Cette échéance approchant, les gouvernements et les organisations de la société civile à travers le monde commencent à définir un nouvel ensemble d'objectifs de développement pour l'après-2015. Pour que ces nouveaux objectifs soient atteints, il sera essentiel de comprendre les forces et les faiblesses du cadre actuel des OMD, et les raisons de ses succès et de ses échecs.

La présente publication met l'accent sur la question de la responsabilisation, comprise du point de vue des droits de l'homme. Elle part du principe que deux grandes faiblesses ont nui à l'efficacité du cadre actuel des OMD au niveau du respect des droits et des aspirations de ceux qui vivent dans la pauvreté. La première est que ni les objectifs ni les plans pour leur mise en œuvre n'ont été formulés de façon adéquate en termes de droits de l'homme. Cela signifie que les engagements préalables des États envers les droits de l'homme ont été négligés à la fois dans la conception et dans la réalisation des objectifs. La deuxième relevait de la responsabilité. Les objectifs représentent peut-être l'engagement le plus sérieux jamais pris d'éradiquer le fléau de la pauvreté, mais dans la pratique, il n'a pas été mis en place de mécanismes solides pour obliger les États à rendre compte de ce qu'ils ont fait pour tenir ces engagements et répondre aux millions de personnes qui continuent à souffrir de privation pourtant évitable.

Les droits de l'homme figuraient en bonne place parmi les principes internationalement reconnus sur lesquels s'est basée la Déclaration du Millénaire. La Déclaration a réaffirmé l'engagement des dirigeants mondiaux à « 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 »<sup>9</sup> et souligné l'importance de la coopération internationale en vue de la réalisation des droits de l'homme, y compris du droit au développement. De même, la responsabilisation est présente dans toute la Déclaration comme une valeur d'ancrage. En reconnaissant que tant les pays industrialisés que les pays en développement assument une responsabilité partagée pour la défense des droits de l'homme dans un monde de plus en plus interdépendant et que leurs obligations envers les pauvres transcendent les frontières

nationales, la Déclaration du Millénaire peut être interprétée comme l'affirmation puissante d'une responsabilité mondialisée. Tout en reconnaissant la responsabilité centrale des États d'assurer une gouvernance nationale effective, elle souligne que les pays riches, les institutions internationales et le secteur privé ont des responsabilités concomitantes pour la création des conditions propices au développement humain, y compris de systèmes plus équitables de commerce, d'aide, de financement et d'allègement de la dette.

Les OMD ont été conçus comme une feuille de route pour la réalisation de la Déclaration. Ils en concrétisent les engagements en prenant des engagements spécifiques assortis de délais pour affronter certaines des formes les plus flagrantes de privation liée à la pauvreté. Bien que les objectifs eux-mêmes ne fassent aucune référence aux droits de l'homme, dans la pratique, ils correspondent globalement à un ensemble de droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au travail, à la nourriture, à l'éducation, à la santé, au logement, à l'eau et à l'assainissement et à un niveau de vie suffisant, ainsi que le droit des femmes à l'égalité et les droits des enfants<sup>10</sup>. Leur orientation sélective sur les conditions clés de la dignité humaine et de la survie, tels que l'accès de tous les enfants à l'enseignement primaire et l'accès de toutes les femmes à des soins appropriés pendant la grossesse et l'accouchement, correspond vaguement à un certain nombre d'obligations fondamentales en vertu des normes internationales relatives aux droits économiques, sociaux et culturels. En outre, l'établissement de cibles et indicateurs pour chaque objectif a potentiellement fourni des jalons quantifiables pour le suivi de la « réalisation progressive » des droits économiques et sociaux, qui est pour les États parties le devoir découlant des traités internationaux des droits de l'homme de concrétiser ces droits le plus rapidement possible en utilisant au maximum les ressources disponibles<sup>11</sup>.

Toutefois, les objectifs du Millénaire pour le développement et les cibles ont été formulés d'une manière qui, à bien des égards, était incompatible avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme. L'objectif 2

ne tient pas compte de l'exigence que l'enseignement primaire doit être gratuit, obligatoire et d'une certaine qualité; les objectifs en matière d'égalité des genres sont trop centrés sur l'égalité dans l'éducation et la représentation politique, et ignorent les autres manifestations de l'inégalité liées à la pauvreté, telles que la violence contre les femmes; les objectifs concernant le logement, l'eau et l'assainissement oublient certaines préoccupations centrales relatives à la sécurité de l'emploi et à la qualité et l'accessibilité des services. Les droits civils et politiques, tels que les libertés d'expression, d'association, de réunion et d'information, qui sont essentielles pour la participation significative et la responsabilité dans les processus de développement, ont été presque totalement délaissés. S'il serait déraisonnable de s'attendre à un accord politique consensuel couvrant un nombre limité d'objectifs de développement pour répondre à toutes les normes internationales des droits de l'homme, les objectifs du Millénaire pour le développement et les cibles ne reflètent pas de façon significative les obligations conventionnelles existantes des États, et pourraient donc s'avérer incapables de promouvoir le respect plus rigoureux des engagements pris par ces derniers envers les droits de l'homme dans le contexte du développement<sup>12</sup>.

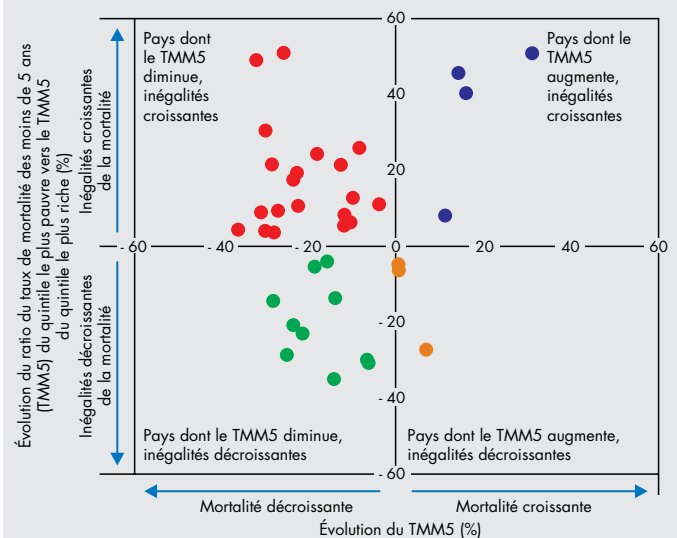
Certes, des progrès notables ont été accomplis dans un certain nombre de domaines des OMD, mais les données issues de l'examen mondial périodique soulèvent des questions troublantes quand on les analyse du point de vue des droits de l'homme. Les taux de progrès relevés dans des domaines tels que la mortalité maternelle et la malnutrition infantile ont été excessivement lents, voire nuls dans certaines régions<sup>13</sup>. Même là où des succès notables en matière de développement humain ont été enregistrés, il est difficile de dire dans quelle mesure ils sont attribuables aux efforts déployés à l'échelle mondiale pour atteindre les OMD. Par exemple, l'objectif de réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1,25 dollar par jour pourrait être atteint d'ici 2015. Toutefois, cela est plus dû aux modèles de croissance économique des deux pays les plus peuplés – la Chine et l'Inde –, basés sur des politiques antérieures à l'adoption des OMD,

plutôt qu'aux efforts politiques nationaux ou internationaux consentis depuis l'an 2000.

Enfin, les données ventilées montrent que dans de nombreux pays, les progrès dans la réalisation des objectifs ont été très inégaux, avec des disparités persistantes et parfois croissantes sur des points tels que le genre, l'origine ethnique, l'habitat (urbain/rural) et le statut socioéconomique. En ce qui concerne l'objectif 4, par exemple, les données du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) montrent que si la majorité des pays ont connu une baisse du taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans, cette baisse s'est accompagnée dans la plupart d'entre eux par une hausse des différences entre les groupes de revenu supérieur et inférieur (voir fig. 1)<sup>14</sup>. Cela suscite de sérieuses préoccupations en ce qui concerne les efforts visant à sauvegarder les principes d'égalité et de non-discrimination.

Les progrès ont varié considérablement entre les régions, et certains indicateurs montrent que les interventions politiques et les ressources nécessaires font défaut précisément dans les régions qui en auraient le plus besoin. Par exemple, la mortalité maternelle, bien que relativement facile à prévenir, reste extrêmement présente en Asie du Sud et en Afrique

**Figure 1. Hausse de l'inégalité dans les taux de mortalité infantile**



Source : UNICEF, Progrès pour les enfants : Réaliser les OMD avec équité, No 9 (septembre 2010), p. 23.

subsaharienne, où l'accès aux soins de santé génésique ne s'est guère amélioré au cours des deux dernières décennies. Les progrès inégaux réalisés dans les différents objectifs suggèrent que certains domaines considérés comme des obligations fondamentales ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent. Par exemple, l'assainissement reste relativement négligé par les gouvernements et par les donateurs par rapport à l'accès à l'eau. En outre, les progrès réalisés dans l'accès à l'eau cachent de graves manquements en matière de qualité de l'eau, un élément essentiel du droit à l'eau que l'indicateur actuel des OMD ne mesure pas.

Ces carences graves sont reconnues bien au-delà de la communauté des défenseurs des droits de l'homme et ont été mises en évidence par le Secrétaire général des Nations Unies lui-même dans de récentes évaluations des progrès. Néanmoins, une plus grande intégration des considérations relatives aux droits de l'homme dans les objectifs dès le début aurait pu préserver de ces carences, en permettant des objectifs correspondant aux principales obligations relatives aux droits de l'homme, des cibles plus représentatives de l'obligation de réalisation progressive, et une programmation plus attentive aux droits des personnes défavorisées et victimes de discrimination. Les zones d'ombre des objectifs actuels en matière de droits civils et politiques, y compris les libertés d'expression, d'association, de réunion et d'information, les droits de participation politique et l'accès à la justice, ont fortement détourné l'attention de la participation et de la responsabilité dans leur mise en œuvre.

Le Secrétaire général a reconnu le manque de responsabilité comme étant l'une des principales raisons des manquements dans la réalisation des objectifs<sup>15</sup>. Tout comme les engagements en matière de droits de l'homme contenus dans la Déclaration n'ont pas été traduits sur le plan opérationnel dans la conception des objectifs, la vision de la responsabilité mondialisée énoncée dans la Déclaration ne s'est pas matérialisée dans le cadre actuel des OMD. Malgré l'accent mis sur la responsabilité partagée de la communauté des États et sur la responsabilité de tous les pays envers les pauvres, le processus des OMD n'a pas intégré de mécanismes de

responsabilisation solides, dans lesquels les décideurs nationaux et internationaux pourraient être tenus de répondre de leurs actions à ceux qui vivent dans la pauvreté.

Au niveau international, le régime de rapport qui a été mis en place pour examiner les progrès accomplis a été rendu inefficace par son caractère volontaire, son approche non systématique et l'absence de conséquences en cas de résultats laissant à désirer. Peu de pays se sont portés volontaires pour rapporter les progrès réalisés à l'examen ministériel annuel du Conseil économique et social des Nations Unies. Bien qu'il identifie les bonnes pratiques, ce mécanisme de présentation nationale volontaire n'offre presque aucune possibilité de suivre ou d'évaluer les rapports de façon indépendante ou de remettre les conclusions en question.

Se présentant comme des engagements politiques non contraignants et donc dénués de conséquences en cas de non-respect, les objectifs en eux-mêmes ont très peu incité les décideurs à mettre tout en œuvre pour les atteindre. Les gouvernements, que ce soit dans les pays en développement, les pays émergents ou les pays industrialisés, ont rarement été critiqués quand ils ont mis le manque de progrès sur le compte de facteurs qui échappent selon eux à leur contrôle. Le cadre des OMD ne dit pas clairement qui est responsable du respect des engagements, et la notion de « responsabilité partagée » affirmée dans la Déclaration a parfois plus compliqué les choses qu'elle ne les a simplifiées. Les engagements pris par les pays riches au titre de l'objectif 8 ont été rédigés en des termes délibérément vagues; d'autres objectifs placent la responsabilité sur la communauté internationale dans son ensemble, sans faire de distinction entre les intervenants nationaux et internationaux ou entre les acteurs publics et privés. L'absence d'obligations et de responsabilités clairement définies a permis aux gouvernements et aux autres acteurs de déclinier toute responsabilité et de la rejeter sur les autres.

La responsabilisation n'a pas seulement été limitée, elle a aussi été asymétrique. Les documents et processus des objectifs du Millénaire pour le développement font principalement référence à la responsabilité des

pays en développement vis-à-vis des bailleurs de fonds et des institutions internationales. Le langage de la « responsabilité mutuelle » que les forums internationaux sur l'efficacité de l'aide ont adopté masque le caractère unilatéral de la responsabilité dans la pratique. Cela reflète le contexte dans lequel les objectifs ont été définis. Conçus comme un pacte intergouvernemental entre les pays donateurs et les pays en développement, les objectifs sont apparus dans le cadre d'un nouvel accord sur l'aide au développement en vertu duquel les donateurs allégeaient la dette des pays bénéficiaires et leur apportaient une aide au développement à la condition qu'ils adoptent des stratégies de réduction de la pauvreté en phase avec leurs engagements relatifs aux OMD<sup>16</sup>. De nombreux pays en développement ont conclu que, dans la pratique, les objectifs étaient un instrument de conditionnalité de l'aide, perception renforcée par la décision de les encadrer dans des termes imposant des engagements concrets aux pays en développement, mais pas aux pays développés. L'accent mis dans les forums internationaux sur la responsabilité bilatérale entre les bailleurs de fonds bilatéraux et les pays partenaires a souvent occulté la responsabilité primaire assumée par chaque État en vertu des traités internationaux des droits de l'homme envers ceux qui vivent sous sa juridiction, indépendamment de son niveau de développement<sup>17</sup>.

Annoncés comme des engagements de haut niveau auxquels les États devaient accorder la priorité, les objectifs et leur processus de mise en œuvre n'ont dans la pratique pas obligé ni encouragé les décideurs à expliquer ou à justifier leurs actions aux personnes les plus directement touchées. Si la Déclaration du Millénaire parlait d'honorer les obligations collectives envers les pauvres et les plus vulnérables, l'implication de ceux-ci a été plus rhétorique que réelle. Les objectifs ont été rédigés lors de négociations confidentielles. Jusqu'à récemment, les communautés pauvres et marginalisées et ceux qui parlent en leur nom ont eu peu de possibilités significatives de façonner ou de contester les politiques en matière d'OMD aux niveaux mondial ou national. Bien que beaucoup de choses aient changé depuis l'adoption des objectifs et que la situation varie d'un pays à l'autre, les organisations de la société civile ont

dû lutter pour leur inclusion. Dans de nombreux pays, les restrictions à la liberté d'expression, de réunion et d'association ont placé de nouveaux obstacles à leur participation.

L'absence de mécanismes efficaces pour évaluer les progrès à la lumière des normes relatives aux droits de l'homme, pour identifier les lacunes et déterminer qui est responsable, et pour assurer des mesures préventives et des réparations appropriées pour les personnes concernées, signifie que l'incapacité collective à répondre à bon nombre des objectifs d'ici à 2015 n'aura que peu, voire pas du tout, de conséquences pour ceux qui ont promis de les réaliser. Les coûts de l'échec seront supportés par les centaines de milliers d'enfants qui n'atteindront pas leur cinquième anniversaire et de femmes qui perdront leur vie pendant la grossesse ou l'accouchement, et par les millions d'individus qui continueront à être privés d'accès à l'éducation de base, au logement, à la nourriture, à l'assainissement, à l'eau potable, au travail décent et à d'autres éléments essentiels d'une vie digne.

La présente publication estime que mettre les droits de l'homme et la responsabilisation au cœur de l'agenda pour l'après-2015 est indispensable si on entend aligner le nouveau cadre avec la vision et les valeurs affirmées dans la Déclaration du Millénaire. Le monde est las des promesses non tenues. Les engagements pour l'après-2015 n'auront qu'une crédibilité limitée – et peu de chances d'être mis en œuvre – s'ils ne sont soutenus par des mécanismes de reddition de comptes en matière de droits de l'homme à tous les niveaux et traduits en résultats tangibles dans la vie quotidienne de tous les individus. Aligner les objectifs de manière plus explicite et plus cohérente sur les obligations incombant aux États en vertu des traités internationaux des droits de l'homme permettra de renforcer les incitations à améliorer la performance des politiques publiques. La responsabilisation pourra donc contribuer à faire en sorte que les engagements pris en 2015 soient honorés dans la pratique.

Le renforcement de la responsabilité en matière de droits de l'homme dans le cadre de l'après-2015 exige de reconnaître que le non-

respect d'un engagement de développement peut entraîner des violations des droits de l'homme, pour lesquelles des institutions spécifiques devraient être tenues responsables, administrativement, juridiquement ou d'une autre manière. Derrière les statistiques faisant état de mauvais résultats dans la réalisation des OMD se cachent des milliers de vies brisées ou écourtées par la maladie, la privation ou la mort. Lorsque ces tragédies résultent de la défaillance d'un État (ou de plusieurs États) à déployer les efforts nécessaires pour assurer l'accès aux soins de santé, au logement, à l'eau potable ou concrétiser d'autres droits économiques et sociaux, elles deviennent des violations des droits de l'homme, pour lesquelles les États ont le devoir de fournir une réparation. Plus largement, la responsabilisation en matière de droits de l'homme favorise la réactivité de tous ceux qui sont impliqués dans l'effort de développement – ministères, parlements, donateurs, partenaires commerciaux, institutions intergouvernementales, secteur privé, organisations de la société civile (OSC), etc. – vis-à-vis des communautés et des individus dont la vie est affectée par leurs actions.

La communauté internationale est aujourd'hui à un tournant critique. Alors que les efforts commencent à se mettre en place pour définir un nouvel ensemble d'engagements mondiaux de développement pour l'après-2015, les OSC du monde entier exigent que la prochaine génération d'objectifs de développement serve de base à un nouveau contrat social mondial qui réponde aux droits et aspirations de tous les peuples et qui reconnaisse la nature complexe et évolutive des relations de pouvoir au XXI<sup>e</sup> siècle. Mettre les droits de l'homme au cœur du cadre pour l'après-2015 est crucial et peut aider à renforcer les liens de reddition de comptes qui doivent caractériser un contrat social redéfini pour notre époque.

### Un contexte changeant

Les changements intervenus dans le contexte mondial depuis l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement ont encore plus crument mis en évidence la nécessité de repenser la reddition de comptes dans le cadre de développement post-OMD. La

### crise financière et économique mondiale

a plongé de nombreux pays industrialisés dans la récession, ce qui a eu un effet multiplicateur dans les pays en développement et émergents. La spéculation sur les marchés des matières premières à la même période a considérablement accru la volatilité des prix des denrées alimentaires et de l'énergie. Les déficits budgétaires résultant de la crise ont conduit les gouvernements des pays du Nord et du Sud à réduire les dépenses sociales et à courir le risque d'une augmentation de la pauvreté et des inégalités. Certains pays donateurs ont revu à la baisse la priorité accordée à la coopération internationale au développement. Il a été estimé qu'environ 64 millions de personnes de plus vivent avec moins de 1 dollar par jour et que 400 000 enfants supplémentaires mourront avant leur cinquième anniversaire directement à cause de la crise économique mondiale<sup>18</sup>. Vingt-sept millions de personnes de plus sont aujourd'hui au chômage, tandis que le nombre de travailleurs occupant un emploi vulnérable a augmenté de 136 millions depuis 2000. Ces crises ont donc réduit la perspective de réalisation des cibles<sup>19</sup> des OMD pour de nombreux pays, tout en encourageant certains États à rejeter toute la responsabilité du recul ou de la stagnation sur les acteurs extérieurs. Elles ont surtout mis en évidence les inégalités structurelles et les carences en matière de responsabilisation dans l'économie mondiale<sup>20</sup>, y compris les défaillances réglementaires qui ont amené le système financier mondial au bord de l'effondrement en 2008. Si l'impact de la crise sur les droits de l'homme et les déficits de reddition de comptes sous-jacents ont été largement reconnus dans les réponses précoces formulées au sein des instances multilatérales, les deux problèmes doivent encore être réglés efficacement<sup>21</sup>.

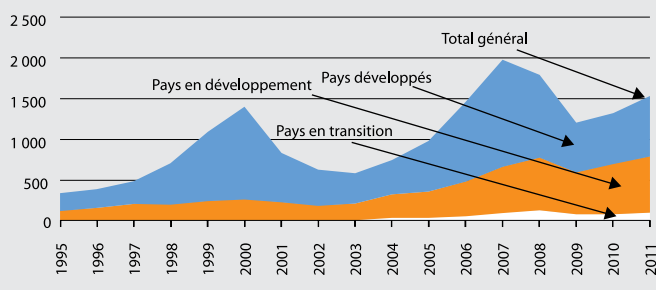
Des **changements géopolitiques** plus importants ont transformé le paysage international d'une manière qui pose de nouveaux défis à la responsabilisation<sup>22</sup>. Des puissances régionales émergentes, notamment la Chine et l'Inde, sont devenues des acteurs mondiaux, modifiant ainsi l'équilibre des pouvoirs et influençant le comportement des institutions multilatérales. Les économies émergentes ont mieux résisté à la crise



économique, ont connu une croissance plus rapide et ont consommé plus. Certaines sont des prestataires de plus en plus importants de la coopération bilatérale au développement<sup>23</sup>. L'augmentation de la coopération Sud-Sud a compensé la baisse de l'aide fournie par les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques aux pays à revenu intermédiaire. Si cela a atténué dans une certaine mesure le caractère néocolonial des relations d'aide entre le Nord et le Sud, une grande partie de l'aide fournie par les pays émergents est liée à des accords bilatéraux de commerce ou d'investissement. Parallèlement, les principaux nouveaux donateurs privés comme la Fondation Bill et Melinda Gates ont une influence de plus en plus grande sur la forme que l'aide et la politique d'aide prennent; certains de leurs programmes consacrent des moyens considérables à des aspects particuliers de l'agenda des OMD. Une question cruciale consiste donc à savoir dans quelle mesure ces nouveaux acteurs du développement aideront ou entraveront la quête d'une responsabilisation en matière de droits de l'homme dans le cadre de la coopération au développement.

Les changements dans les modèles de pauvreté ont également suscité une évolution de **l'architecture et de la justification de l'aide**. La pauvreté est aujourd'hui plus répandue dans les pays à revenu intermédiaire, beaucoup moins dépendants de l'aide des donateurs que les pays les moins avancés. Près de 75 pour cent des pauvres vivent aujourd'hui dans des pays à revenu intermédiaire<sup>24</sup>. Une des conséquences a été la diminution du rôle de l'aide par rapport à d'autres domaines de politique transnationale, tels que le commerce, l'investissement, la coopération fiscale ou la régulation financière. L'investissement étranger direct est en hausse dans les pays en développement en tant que flux de ressource potentiel pour la réalisation des OMD. Dans ce contexte, la question de la cohérence des politiques au niveau international devient de plus en plus essentielle. La gestion nationale des ressources et les mesures de redistribution qui réduisent les inégalités sociales à l'intérieur même des États prennent elles aussi de plus en plus d'importance dans ce contexte, et invitent à revoir la relation entre les responsabilités nationales et internationales en

**Figure II. Entrées d'investissement étranger direct, dans le monde et par catégorie d'économies (1995-2011), en milliards de dollars**



Source: CNUCED, *Rapport sur l'investissement mondial 2012 – Vers une nouvelle génération de politiques de l'investissement*, numéro de vente E.12.II.D.3 (rapport complet disponible en anglais uniquement).

ce qui concerne la génération de ressources pour atteindre les OMD. La crise économique et ses conséquences ont mis en évidence le caractère fallacieux de l'affirmation selon laquelle la pauvreté ne touche que le Sud, ce qui a également des implications directes sur la conception d'un programme post-OMD pour l'après-2015<sup>25</sup>.

Les années qui ont suivi l'adoption des OMD ont également noté **une évolution dans la réflexion sur le sens, le but et les paradigmes dominants du développement** d'une manière qui pourrait améliorer les perspectives en matière de responsabilisation pour les droits de l'homme. Les OMD représentaient un glissement paradigmatique de la conception dominante du développement des années 1990, le fameux « consensus de Washington<sup>26</sup> », vers celle du développement humain exposée dans les travaux d'Amartya Sen, Mahbub ul Haq et autres, et élaborée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Cela implique un rôle réglementaire, redistributif et socialement protecteur de l'État, ainsi que des stratégies de réduction de la pauvreté détenues et définies par les pays en développement et dépendantes d'une gouvernance démocratique efficace<sup>27</sup>. Cette vision semble s'être consolidée dans les forums mondiaux de développement à la suite de la crise financière et économique<sup>28</sup>, mais elle peut reculer dans les pays où l'austérité budgétaire est devenue la prescription politique dominante. Une nouvelle réflexion sur les multiples dimensions de la pauvreté et sur les méthodes alternative de mesure du bien-être

humain couvrant la dernière décennie revêt une importance cruciale pour les perspectives d'intégration de la responsabilisation en matière de droits de l'homme dans l'agenda pour l'après-2015<sup>29</sup>.

Enfin, la dernière décennie a été marquée partout dans le monde par une **grande vague de mobilisation populaire** contre les inégalités sociales, les privilèges des élites et le pouvoir des entreprises. Les manifestations de cette mobilisation vont de la chute des régimes autocratiques lors du Printemps arabe, à la lutte contre la corruption dans les pays du Nord et du Sud, en passant par les mouvements Occupy aux États-Unis et ailleurs. Malgré toutes leurs différences et spécificités nationales, ces mouvements peuvent être considérés comme l'expression de la demande d'une reddition de comptes plus efficace dans le contexte d'une mondialisation accélérée. Dans de nombreuses régions du monde, l'échec de la démocratisation pour réduire les inégalités sociales et économiques croissantes et le mécontentement envers les modèles opaques de prise de décisions ont alimenté les efforts de création de formes plus significatives de responsabilisation dirigée par les individus<sup>30</sup>. Certains de ces efforts se concentrent sur les formes directes et locales de reddition de comptes qui complètent ou déplacent les mécanismes traditionnels développés dans les démocraties représentatives, tels que les partis politiques et les assemblées parlementaires, où ces derniers sont perçus comme cooptés, corrompus ou inefficaces<sup>31</sup>. Tous ces efforts suscitent un débat plus large sur les normes, les procédures et les conditions de la reddition de comptes dans un contexte dans lequel les relations entre les citoyens et les États, entre les États et les institutions internationales, et entre le secteur public et le secteur privé ont fortement changé. Dans ce débat, les droits de l'homme sont de plus en plus perçus comme des outils permettant à la fois de transformer la compréhension de la responsabilisation et de la rendre opérationnelle, notamment dans le cadre de la politique de développement<sup>32</sup>.

En ce qui concerne les objectifs du Millénaire pour le développement et ce qui devrait les remplacer, ces dernières années, les organisations de la société civile se sont

mobilisées dans tous les continents, via des réseaux transnationaux tels que l'Appel mondial à l'action contre la pauvreté ou Au-delà de 2015, pour exiger une véritable participation aux instances qui discutent des buts et objectifs du futur programme de développement. Elles veulent que la reddition de comptes soit à la fois « nationalisée » et « mondialisée ». D'une part, les États doivent mieux répondre aux exigences et aux préoccupations de leurs citoyens, plutôt qu'à celles des donateurs. De l'autre, les institutions internationales, les pays donateurs et les autres acteurs internationaux du développement doivent être plus responsables envers les individus et les communautés dont ils prétendent servir les intérêts. Des OSC de tous les horizons appellent les dirigeants du monde et les Nations Unies à faire en sorte que la prochaine génération des engagements de développement aborde explicitement les droits de l'homme et prévoie des mécanismes qui assureront une responsabilisation effective envers les populations les plus vulnérables<sup>33</sup>.

### Un tournant?

---

L'impact de cette sensibilisation se reflète dans l'attention accrue à la fois pour la responsabilisation et pour les droits de l'homme lors des récentes rencontres intergouvernementales sur les objectifs du Millénaire pour le développement et dans le cadre pour l'après-2015. Le document final de la Réunion plénière de haut niveau de 2010 sur les OMD contenait de nouveaux engagements pour renforcer la responsabilisation, y compris celle des donateurs pour l'octroi de l'aide. Il citait également une série d'engagements explicites en matière de droits de l'homme, notamment les droits à l'alimentation, à l'éducation et à la santé, et sur la lutte contre la discrimination. Avant le sommet, seul un consensus minimal sur les droits de l'homme et le développement avait été atteint et les États Membres des Nations Unies n'avaient jamais accepté l'idée que les droits de l'homme soient indispensables à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement<sup>34</sup>. Ces avancées ont été consolidées et étendues lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012, où les États Membres ont réaffirmé les droits fondamentaux

à un niveau de vie suffisant, à la nourriture, à l'eau et à l'assainissement, à la santé, à l'éducation, au logement, à la protection sociale, au travail, à l'accès à l'information et à l'accès à la justice, et se sont engagés à lutter contre la discrimination à l'encontre des femmes, des populations autochtones, des minorités, des personnes handicapées, des personnes âgées et des migrants, etc. Dans le document final de la conférence, les États Membres ont appelé au respect de tous les droits de l'homme et à l'adoption de mesures réglementaires compatibles avec les obligations découlant des accords internationaux.

Les analyses et les rapports publiés par les Nations Unies dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement, notamment le rapport 2011 du Secrétaire général (A/66/126), insistent de plus en plus sur des préoccupations relatives aux droits de l'homme, telles que la non-discrimination et l'égalité. Un certain nombre d'États ont également déployé des efforts ces dernières années pour aligner les objectifs nationaux et les indicateurs des OMD sur les exigences des traités en matière de droits de l'homme, et pour collecter des données ventilées sur les groupes marginalisés. L'Équateur, par exemple, a ajouté des indicateurs spécifiques pour les femmes et les populations autochtones, et a collecté des données ventilées par région sur les progrès réalisés dans le sens des OMD au sein de ces groupes.

Ces engagements envers les droits de l'homme et la responsabilisation témoignent d'un changement important par rapport aux phases antérieures du processus des OMD. Depuis la Réunion plénière de haut niveau de 2010, les actions visant à élaborer des cadres de suivi des OMD, en particulier ceux liés à la santé maternelle et infantile<sup>35</sup> et à l'eau et à l'assainissement<sup>36</sup> recommandent l'intégration de critères relatifs aux droits de l'homme dans les évaluations des progrès et des résultats et mettent la responsabilisation pour efforts politiques et fiscaux au centre du suivi, au même titre que les résultats. Ces initiatives sont explorées plus en détail dans la deuxième partie. De nombreux autres acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont également affirmé que la responsabilisation devrait être la pierre

angulaire du nouveau cadre des engagements de développement.

Bien que ces développements soient très prometteurs, les « droits de l'homme » et la « responsabilisation » font toujours l'objet d'interprétations diverses. La résistance politique à une reddition de comptes efficace reste forte; par exemple, les libertés d'expression, d'association et de réunion sont indispensables à une participation effective et à la responsabilisation pour l'élaboration des politiques, mais elles n'ont été incluses dans aucun des documents finaux cités plus haut. Il est donc crucial non seulement de clarifier ce que signifie le terme « responsabilisation » quand il est utilisé dans un contexte de droits, mais aussi de comprendre quelles seraient les implications pour la pratique du développement dans le contexte des OMD et d'un accord pour l'après-2015. Qu'est-ce qui pourrait changer, et pourquoi les performances pourraient-elles s'améliorer si les mécanismes de responsabilisation du régime pour l'après-2015 étaient ancrés dans le cadre international des droits de l'homme?

La présente publication entend aborder ces questions et explorer comment l'application opérationnelle d'une conception de la responsabilisation orientée sur les droits de l'homme pourrait renforcer des aspects spécifiques du régime qui succèdera aux OMD après 2015. Destinée essentiellement aux décideurs politiques et aux praticiens du développement opérant aux niveaux national et mondial, elle examine comment les droits de l'homme peuvent enrichir notre compréhension de la responsabilisation dans le contexte de l'après-2015, et comment les normes et mécanismes des droits de l'homme peuvent renforcer les efforts visant à assurer la responsabilisation dans la pratique.

La première partie explore le concept de la responsabilisation du point de vue des droits de l'homme, en examinant les dimensions clés de la reddition de comptes à la lumière des normes relatives aux droits de l'homme. Elle examine comment ces normes confèrent des responsabilités aux différents « détenteurs d'obligations », et indique donc qui est

responsable de quoi, et envers qui, dans le contexte du développement. En regardant qui est responsable, elle met en évidence un certain nombre des lacunes les plus graves en ce qui concerne la responsabilisation des États et des acteurs non étatiques.

La deuxième partie passe en revue les différentes voies qui peuvent être empruntées aux niveaux national et international pour tenir les États et d'autres institutions responsables dans le contexte de l'après-2015. Elle examine comment les droits de l'homme peuvent aider à combler les lacunes dans les processus et instances de reddition de comptes, y compris des mécanismes créés dans le contexte spécifique des objectifs du Millénaire pour le développement.

La troisième partie regarde vers l'avenir et établit un cadre pour l'intégration de la responsabilisation en matière de droits de l'homme dans un agenda pour l'après-2015. Elle propose des critères liés aux droits de l'homme pour la hiérarchisation des questions à traiter dans cet agenda, et conclut par quelques recommandations concernant les objectifs, cibles et indicateurs mondiaux pour l'après-2015 et la façon de mieux assurer la responsabilisation pour ceux-ci.



## Première partie

**OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE  
POUR LE DÉVELOPPPEMENT,  
DROITS DE L'HOMME ET  
RESPONSABILISATION**

## Chapitre I.

# Responsabilisation: une perspective de droits de l'homme

La « responsabilisation » est une pierre angulaire du cadre des droits de l'homme. Ce dernier consiste essentiellement en un système de normes et de pratiques qui régissent les relations entre l'individu et l'État ou les personnes investies d'une autorité. Les normes relatives aux droits de l'homme énoncent les droits et les libertés auxquels tous ont droit en vertu de leur humanité, ainsi que les obligations correspondantes de ceux qui exercent l'autorité ou une forme de pouvoir. La responsabilisation dans une perspective de droits de l'homme se réfère à la relation entre, d'une part, les décideurs gouvernementaux et les autres **détenteurs d'obligations** et, de l'autre, les **détenteurs de droits** affectés par leurs décisions et leurs actions.

Bien qu'elle soit au cœur de la pratique même des droits de l'homme, la responsabilisation est depuis longtemps une préoccupation majeure dans les domaines du développement, de la gouvernance, de la politique, du droit, de l'éthique, du commerce et de l'activisme. Si son sens et ses fonctions diffèrent selon les disciplines, dans la plupart des contextes politiques publics, la responsabilisation renvoie à l'obligation de ceux en position d'autorité d'assumer la responsabilité de leurs actes, de répondre de ceux-ci en les expliquant et en les justifiant aux personnes touchées, et de faire l'objet d'une certaine forme de sanction si leur conduite ou leurs explications sont considérées déficientes<sup>37</sup>. La littérature sur la responsabilisation dans le cadre du développement converge souvent autour de trois **éléments constitutifs**: responsabilité, obligation redditionnelle et force exécutoire<sup>38</sup>.

La responsabilisation a une fonction corrective, ce qui permet de répondre aux griefs individuels ou collectifs et de sanctionner les actes répréhensibles des individus et

La **responsabilité** exige que les personnes en position d'autorité aient des devoirs et normes de performance clairement définis et permettant d'évaluer leur comportement de manière transparente et objective.

L'**obligation redditionnelle** oblige les fonctionnaires et les institutions publiques à fournir une justification raisonnée de leurs actions et décisions à ceux qui sont directement concernés, à savoir le grand public, les électeurs qui investissent les fonctionnaires de l'autorité et les institutions mandatées pour assurer la surveillance.

La **force exécutoire** implique que les institutions publiques mettent en place des mécanismes permettant de surveiller le degré de conformité des fonctionnaires et des institutions aux normes établies, qu'elles infligent des sanctions aux fonctionnaires défaillants, et qu'elles s'assurent que des mesures correctives appropriées sont prises en cas de besoin.

institutions responsables. Elle a aussi une fonction préventive, pour aider à déterminer les aspects de la réalisation des politiques ou de la prestation des services qui fonctionnent – afin de bâtir sur ceux-ci – et ceux qui doivent être ajustés. Elle peut améliorer l'élaboration des politiques en identifiant les défaillances systémiques qui doivent être surmontés afin de rendre les systèmes de prestation de services plus efficaces et plus réactifs.

Les droits de l'homme peuvent apporter beaucoup à notre compréhension de la responsabilisation en matière de développement. Le cadre normatif des droits de l'homme, et les processus par lesquels il est appliqué peuvent aider à donner effet aux différentes dimensions



© CIF-OIT / Gio Palazzo

de la responsabilisation identifiées ci-dessus. Ce chapitre explore comment les caractéristiques distinctives de la responsabilisation pour les droits de l'homme peuvent être appliquées pour améliorer l'élaboration des politiques relatives aux objectifs du Millénaire pour le développement et au cadre qui leur succédera.

Du point de vue des droits de l'homme, la responsabilisation en matière de développement peut être construite autour de trois groupes de normes. Ensemble, ces normes créent les conditions dans lesquelles les fonctionnaires et les institutions peuvent être tenus responsables de leurs actions et de rendre compte à ceux qu'ils servent et être passibles de sanctions le cas échéant.

Premièrement, les normes en matière de droits de l'homme permettent de délimiter les **responsabilités** substantives des fonctionnaires, en fixant des obligations spécifiques guidant leur comportement. Selon la législation internationale des droits de l'homme, chaque État (et chaque responsable local, national et international qui est nommé par l'État) est tenu de respecter, protéger et réaliser une série de droits que l'État en question a reconnue en ratifiant les traités relatifs aux droits de l'homme et en les

transposant dans son ordre juridique interne. Les obligations découlant de ces traités couvrent les droits civils et politiques, ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels, qui sont tous pertinents pour les objectifs de fond de la politique de développement dont les décideurs sont responsables.

Deuxièmement, les normes relatives aux droits de l'homme explicitent également les libertés et les droits que les fonctionnaires doivent garantir afin de se conformer à leur **obligation redditionnelle** envers les citoyens et les autres personnes que leurs décisions affectent. Plusieurs droits liés aux processus sont essentiels pour la responsabilisation car ils permettent de contrôler les actions des individus et des fonctionnaires afin de collecter, de vérifier et de communiquer des informations et de les porter à l'attention des fonctionnaires civils et judiciaires. Ces droits englobent le droit à l'information et à la participation aux affaires publiques, ainsi que les libertés d'expression, de réunion et d'association. Lorsque ces droits ne peuvent être exercés, les personnes victimes d'abus (ou les tiers qui les remarquent) ne peuvent pas dénoncer et documenter les actes abusifs des individus ou institutions.

Troisièmement, les principes et les mécanismes des droits de l'homme contribuent à **faire respecter** la responsabilisation et à donner effet aux demandes de réparation. Les principes d'un procès équitable et le droit à une réparation effective constituent un troisième pilier essentiel de la responsabilisation. Un pouvoir judiciaire indépendant, qui applique des règles de preuve justes et impartiales et qui a le pouvoir de statuer, de punir et de fournir diverses formes de réparations, sous-tend l'opérationnalisation de la responsabilisation, tout comme les mécanismes des droits de l'homme de nature non judiciaire, tels que les commissions nationales des droits de l'homme. Cependant, en politique économique et sociale, des procédures administratives justes et transparentes pour réparer les injustices et établir les responsabilités sont tout aussi importantes.

Combiner le concept de responsabilité officielle, l'exercice des droits à une procédure et la possibilité de recourir à un système judiciaire équitable et fonctionnel génère un modèle de responsabilisation opérationnel. Il devient alors possible de tenir les fonctionnaires et les institutions responsables de leurs actes au regard des normes consenties en matière de responsabilité, et de sanctionner ceux qui agissent (ou n'agissent pas) d'une manière qui entraîne ou alimente des violations des droits de l'homme, en appliquant des procédures transparentes, fondées sur des principes et elles-mêmes responsables. Ce dernier point est important. Il signifie que les fonctionnaires ne peuvent pas être accusés en termes généraux. Les motifs liés aux droits de l'homme pour lesquels des fonctionnaires et des institutions peuvent être tenus responsables et, le cas échéant, passibles de sanctions judiciaires ou administratives, sont limités, spécifiques et soumis à des règles de preuve équitables. Les fonctionnaires aussi sont protégés par la loi contre les violations de leurs droits, y compris contre les allégations non fondées, exagérées ou généralisées d'actes répréhensibles.

Aux fins de cette publication et dans le contexte des discussions sur le programme de développement pour l'après-2015, on peut parler de responsabilisation en matière de droits de l'homme quand des pratiques et procédures sont en place, lesquelles:

- ▶ Obligent ceux qui détiennent le pouvoir, ou leurs institutions, à assumer la responsabilité de leurs actes, et à expliquer et justifier leurs actions à ceux à qui ils doivent rendre des comptes, au regard des normes de comportement et de performance qui reflètent et affirment les normes internationales relatives aux droits de l'homme;
- ▶ Soumettent ceux qui détiennent le pouvoir à des formes de sanction exécutoire ou d'action corrective s'ils se sont rendus coupables de violation des obligations en matière de droits de l'homme. Les procédures d'évaluation et de sanction, qu'elles soient judiciaires, administratives ou autres, devraient également refléter et affirmer les normes internationales relatives aux droits de l'homme; et
- ▶ Permettent aux personnes vivant dans la pauvreté qui ont été privées de leurs droits d'accès à des mécanismes de plainte justes et transparents d'obtenir une réparation appropriée si leurs droits ont été violés.

## A. Responsabilité: de quoi?

---

Les objectifs du Millénaire pour le développement n'ont jamais entendu fournir un programme de développement exhaustif. Ils répondent à un petit nombre de résultats (en grande partie) quantifiables et mesurables sur le plan du développement humain. En revanche, les neuf principaux instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et l'ensemble de déclarations et de lignes directrices qui explicitent leurs dispositions sont beaucoup plus complets et établissent les garanties universelles minimales pour une vie digne<sup>39</sup>. Ils offrent un cadre de normes substantives et procédurales qui peuvent être évaluées par rapport aux engagements clairs des objectifs du Millénaire pour le développement, et qui devraient être un point de référence essentiel dans la détermination des responsabilités des États pour l'après-2015.

Les normes relatives aux droits de l'homme dérivent de traités internationaux contraignants, ainsi que d'instruments non contraignants émergeant de déclarations et programmes d'action internationalement reconnus. Elles sont également alimentées par les cadres



## Encadré 1. Définir les responsabilités: de quoi?

**Responsabilité des efforts et des résultats:** les normes relatives aux droits de l'homme imposent des obligations de conduite ainsi que de résultat. Du point de vue des droits de l'homme, dans le contexte des objectifs du Millénaire pour le développement, les États doivent être tenus responsables non seulement des *résultats* qu'ils obtiennent, mais aussi des *efforts politiques* qu'ils déploient, des *processus* par lesquels ces efforts sont mis en œuvre et des *moyens* investis.

**Responsabilité pour l'ensemble des droits de l'homme:** les États ne peuvent subordonner un ensemble de droits à un autre, mais doivent traiter tous les droits reconnus dans les normes internationales comme étant d'importance égale, qu'ils soient civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels. Les approches du développement qui sacrifient les libertés politiques sur l'autel de la réduction de la pauvreté, ou qui reconnaissent la valeur de la participation mais ne tiennent pas compte des obligations économiques et sociales découlant des droits, ne peuvent pas être considérées comme basées sur les droits de l'homme.

**Responsabilité pour les obligations positives et négatives:** les États ont l'obligation de **respecter** les droits de l'homme en s'abstenant de toute entrave directe ou indirecte à leur jouissance (par exemple, en procédant à des expulsions forcées) et de **protéger** les droits de l'homme à travers la prévention, l'investigation, la sanction et la réparation si des parties tierces les violent (par exemple, en réglementant et en sanctionnant les entreprises qui font preuve de discrimination à l'encontre de leurs employées de sexe féminin). Les États ont également l'obligation positive de **satisfaire** les droits de l'homme, en prenant les mesures législatives, administratives, judiciaires, budgétaires et autres permettant de créer les conditions dans lesquelles ces droits peuvent être réalisés. Les droits de l'homme exigent donc une intervention politique active, et pas seulement une attitude légaliste prudente.

**Responsabilité du rythme des progrès et de la fixation des priorités:** si les mesures visant à respecter les droits économiques, sociaux et culturels peuvent être prises progressivement (**réalisation progressive**), les États doivent consacrer le **maximum de moyens disponibles** pour avancer le plus vite possible, en recourant aux ressources nationales et à la coopération internationale. Les stratégies et plans d'action nationaux, assortis d'indicateurs et de jalons,

devraient décrire comment et pour quand les États doivent atteindre leur objectif. Les États doivent se prémunir contre la **régression** délibérée (retour en arrière), même en période de ralentissement économique. Ils ont l'**obligation fondamentale** d'accorder la priorité au respect des niveaux minimaux essentiels des droits économiques, sociaux et culturels pour tous, quel que soit leur niveau de développement économique, par rapport aux autres politiques et objectifs économiques, y compris lors de l'allocation des ressources.

**Responsabilité du respect de certaines normes de service:** les États doivent **veiller à ce que les services sociaux remplissent certains critères**. Par exemple, les services de santé doivent être suffisamment disponibles, accessibles (physiquement, économiquement et à tous), acceptables (sensibles aux différences culturelles et de genre) et d'une qualité appropriée.

**Responsabilité de la lutte contre les inégalités et la discrimination:** les États ont l'obligation transversale d'**éliminer toute forme de discrimination** et de **garantir une égalité substantielle** dans la jouissance des droits. Outre le fait de s'abstenir d'adopter des lois, politiques, programmes et dépenses discriminatoires, les États doivent prendre des mesures spécifiques, délibérées et ciblées pour assurer une jouissance égale des droits, dans la pratique et dans la loi. Plusieurs instruments internationaux fixent des obligations spécifiques relatives à l'élimination de la discrimination basée sur des motifs tels que le genre, la race, l'origine ethnique, l'âge, le handicap ou le statut indigène.

**Responsabilité au-delà des frontières:** les États ont des **obligations envers les droits de l'homme des individus au-delà de leurs frontières**. Ils sont tenus de s'engager dans la coopération internationale afin de donner effet aux droits de l'homme, en particulier aux droits économiques, sociaux et culturels (qui dépendent plus de la disponibilité des ressources et de la cohérence des politiques économiques internationales). Les États qui le peuvent doivent fournir une assistance (financière, technique et autre) à ceux qui n'ont pas les moyens nécessaires pour assurer au moins les niveaux minimaux de droits économiques, sociaux et culturels. Les États sont également tenus de s'abstenir de prendre des mesures politiques bilatérales ou multilatérales ou de créer des conditions susceptibles d'entraver la jouissance des droits de l'homme dans les autres pays.

constitutionnels nationaux, la législation nationale et la jurisprudence des tribunaux nationaux. Les normes octroient aux États une certaine marge de manœuvre, dans la limite de certains paramètres, pour leur permettre de déterminer la meilleure voie à emprunter pour assurer les droits économiques et sociaux et les autres droits de l'homme essentiels au développement. Dans le même temps, elles sont conçues pour permettre aux États et aux observateurs d'évaluer la pertinence et le caractère raisonnable des politiques de développement et des performances. Au fil du temps, les normes en matière de droits de l'homme ont été clarifiées et spécifiées par le biais de la jurisprudence internationale et de l'interprétation faisant autorité des organes internationaux et régionaux des droits de l'homme.

L'encadré 1 présente brièvement les principes et devoirs fondamentaux relatifs aux droits de l'homme dont les États doivent rendre compte dans le cadre de l'élaboration des politiques nationales et internationales de développement. Il met en évidence les obligations principales (mais souvent négligées) que les États ont adoptées, et pour lesquelles ils ont convenu de rendre des comptes en devenant partie aux principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il s'agit notamment du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il convient de noter que 90 pour cent des États ont ratifié au moins quatre des principaux traités et que tous les États en ont ratifié au moins un.

### B. Obligation redditionnelle: promouvoir la réactivité et la participation active des États

Cette dimension de la responsabilisation renvoie à la capacité d'exiger que les personnes en position d'autorité justifient leur comportement à ceux au nom desquels elles exercent ce pouvoir. Elle concerne l'aspect relationnel de la responsabilisation. La responsabilisation est un processus dynamique d'interaction et de contestation continues entre l'État, les individus

et d'autres acteurs, comme la société civile et les institutions du marché<sup>40</sup>. Dans le contexte du développement, la relation de pouvoir entre les individus et les institutions étatiques, entre les prestataires de services sociaux et les individus et les communautés qui les utilisent est souvent asymétrique<sup>41</sup>. Les droits de l'homme transforment cet asymétrie en remodelant la relation en termes de détenteurs d'obligations et de détenteurs de droits, autonomisant les individus et leur permettant de contrôler le comportement des institutions publiques, et exigeant que ces dernières soient plus réactives et transparentes.

Les normes relatives aux droits de l'homme s'intéressent également aux inégalités entre les groupes sociaux et aux asymétries de pouvoir au sein des sociétés. La communauté internationale a adopté toute une série d'accords internationaux couvrant les droits de catégories particulières de la population victimes de discrimination systémique, comme les femmes, les handicapés et les populations autochtones. Ces normes établissent un cadre général de lutte contre la discrimination dans la jouissance de l'ensemble des droits, y compris des mesures affirmatives qui permettent à ces groupes de population de participer pleinement à la prise de décisions et d'avoir un accès égal à la justice si leurs droits sont violés. Les normes et instruments des droits de l'homme relatifs à la discrimination apportent donc un éclairage plus nuancé sur la question de savoir « à qui » les détenteurs d'obligations doivent rendre des comptes.

Les droits de l'homme ne sont pas le résultat d'une concession verticale de la part de l'État; ils sont mis en application par l'exercice d'une citoyenneté active (dans laquelle les droits sont revendiqués dans le cadre d'un contrat social entre gouvernants et gouvernés, y compris les ressortissants de pays tiers). L'obligation redditionnelle envers les détenteurs de droits présuppose donc la création d'un environnement propice à une participation démocratique significative et à l'engagement actif des citoyens dans l'élaboration, le suivi et le contrôle des politiques qui affectent leur vie. La sauvegarde des droits civils et politiques est donc essentielle pour l'existence et la pérennité de l'obligation redditionnelle. Pour que ceux qui possèdent le

pouvoir répondent de leurs actes et décisions à des gens ordinaires, ces derniers doivent avoir la liberté de les interroger, accéder aux informations nécessaires pour évaluer si les justifications sont raisonnables et avoir un espace pour les contester publiquement si elles ne le sont pas. Comme il s'agit rarement d'un effort individuel, les droits à la liberté de réunion et d'association sont indispensables pour permettre une interrogation de la politique publique par des moyens collectifs, que ce soit à travers les syndicats, les groupes de défense des droits de l'homme ou les organismes communautaires. Les instruments internationaux relatifs aux droits civils et politiques énoncent des conditions strictes pour la limitation de ces droits et fournissent des normes objectives permettant d'évaluer la nécessité, la légitimité et la proportionnalité des mesures restrictives qui ont pour effet de protéger les politiques de développement de l'examen public.

Dans son travail sur les liens entre les libertés politiques et les résultats en matière de développement, Amartya Sen a souligné la valeur intrinsèque et instrumentale de ces droits<sup>42</sup>. Les droits à la liberté d'expression, d'information, etc., sont une bonne chose en

La représentation politique fait partie intégrante de la qualité de vie. Intrinsèquement, la possibilité de participer en qualité de citoyens à part entière, d'avoir un rôle dans l'élaboration des politiques, de s'opposer sans crainte et de s'exprimer contre ce que l'on juge mauvais sont des libertés fondamentales. Sur le plan pratique, la représentation politique peut servir de correctif à la politique des pouvoirs publics : elle peut obliger les dirigeants et les institutions publiques à rendre compte de leurs actes, révéler les besoins des gens et ce à quoi ils attachent de la valeur, et appeler l'attention sur des carences importantes. La représentation politique réduit en outre les risques de conflit et favorise le renforcement du consensus sur les questions-clés, en ayant des retombées positives sur l'efficacité économique, l'équité sociale et la participation du plus grand nombre à la vie publique.

Source: Rapport de la Commission pour la mesure des performances économiques et du progrès social (Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi), 2009. Disponible à l'adresse [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr).

eux-mêmes, mais ils servent aussi à favoriser l'obligation redditionnelle, en imposant aux décideurs de faire face à leurs électeurs, de sorte que les leçons sont tirées des erreurs du passé et que la prestation des services sociaux soit améliorée. Amartya Sen souligne également le rôle constructif de ces libertés dans la promotion de la délibération et la création d'une culture politique plus ouverte dans laquelle les choix de politique sociale et les allocations de ressources sont justifiés et discutés avec la pleine participation de ceux qui sont les plus concernés. À son tour, ce dialogue permet aux communautés d'arriver à une compréhension commune des normes et des valeurs qui doivent régir la conduite de la vie publique<sup>43</sup>.

La valeur instrumentale et intrinsèque de l'adaptation des stratégies de développement afin de les rendre plus responsables envers les personnes et communautés concernées a été mise en évidence dans la littérature plus récente. Des études empiriques sur l'impact des approches de développement participatif et communautaire réalisées par des organisations internationales telles que la Banque mondiale suggèrent que les approches participatives qui impliquent activement les communautés dans les décisions relatives au développement local, notamment en prenant l'initiative d'identifier et de gérer les investissements au niveau communautaire, débouchent souvent sur une meilleure utilisation des moyens, orientée vers la satisfaction des besoins des communautés, et favorisent des systèmes plus responsables de prestation des services, même si leur impact « constructif » à plus long terme sur la réforme de la gouvernance et la transformation sociale est plus difficile à évaluer de manière empirique<sup>44</sup>.

D'autres études mettent toutefois en garde contre une approche trop simpliste de la construction de la responsabilité de bas en haut et remettent en question l'efficacité des interventions de développement visant principalement à stimuler la demande de responsabilisation au niveau communautaire sans promouvoir la réactivité et l'amélioration des performances des institutions clés<sup>45</sup>. De récentes recherches empiriques montrent que la relation de responsabilité ne doit pas être réduite à un processus contradictoire, opposant les citoyens aux organismes publics

et aux fournisseurs de services dans une lutte acharnée entre droits et responsabilités. Au contraire, la responsabilisation sera plus efficacement promue quand elle est considérée comme un problème d'action collective qui exige des solutions axées sur des engagements réciproques entre les fournisseurs et les utilisateurs, à l'intérieur même des dynamiques socioculturelles d'un environnement particulier<sup>46</sup>. Du point de vue des droits de l'homme, l'interaction entre les demandes de reddition de compte des détenteurs de droits et la réactivité des détenteurs d'obligations devrait également être vue comme un équilibre nuancé et complexe qui nécessite une approche holistique de tout l'« écosystème » de la responsabilisation dans un contexte donné (voir chap. II).

La réactivité de l'État et la citoyenneté active peuvent être considérées comme des caractéristiques déterminantes de la gouvernance responsable. Comme l'indique le PNUD, la notion de responsabilisation est au cœur de la gouvernance démocratique et fondée sur les droits et du développement humain équitable. Les sociétés démocratiques et inclusives sont basées sur un contrat social entre un État responsable et réactif et des citoyens responsables et actifs, dans lequel les intérêts des individus les plus pauvres et marginalisés sont pris en compte<sup>47</sup>. Étant donné le rôle essentiel que les droits civils et politiques jouent dans la promotion de l'obligation redditionnelle de l'État et de la citoyenneté active, toute tentative visant à mesurer ou à évaluer la gouvernance dans un cadre post-2015 doit s'inspirer des dispositions pertinentes des traités internationaux relatifs à ces droits.

### C. Force exécutoire: fonction préventive et fonction corrective

---

Pour pouvoir être tenue responsable, une personne ou une institution doit avoir défini des responsabilités, répondre de sa conduite à l'aune de ces responsabilités et être passible de sanctions ou de mesures correctives si elle ne parvient pas à mener à bien ses responsabilités sans une bonne raison. L'application de la responsabilité n'est pas uniquement une question de sanctions; cela consiste aussi à veiller à ce que des mécanismes justes et systématiques

soient en place pour évaluer le respect par les individus et les institutions des normes de responsabilité consenties et à adopter les mesures correctives appropriées. La dimension exécutoire est donc complémentaire aux autres dans l'accomplissement des fonctions préventives et correctives de la responsabilisation.

Le cadre des droits de l'homme fournit une justification solide pour l'imposition de la responsabilisation, ainsi qu'un moyen potentiellement efficace pour ce faire. Les droits impliquent des recours, c'est-à-dire des mécanismes que les gens peuvent utiliser pour faire respecter et donner effet à leurs droits s'ils estiment que ceux-ci ont été violés<sup>48</sup>. Les États ont l'obligation de fournir des moyens et des recours efficaces pour assurer le respect des droits de l'homme. Il peut notamment s'agir de l'intégration des normes internationales dans leur système juridique interne, de l'adoption de procédures juridiques et administratives en vertu desquelles les violations peuvent faire l'objet d'une enquête rapide et équitable, ou de la garantie d'un accès rapide et efficace à la justice et d'une réparation appropriée si une violation a été établie. La réparation peut prendre différentes formes, par exemple l'indemnisation, la réhabilitation ou la garantie d'une non-répétition.

Si le droit à un recours est exprimé en termes d'accès au tribunal compétent, les mécanismes judiciaires ne sont pas les seuls moyens de faire respecter les droits de l'homme. Comme on le verra dans la deuxième partie, des organes quasi-judiciaires, des commissions nationales des droits de l'homme, des médiateurs et des organes parlementaires peuvent aussi avoir une fonction exécutoire. Les mécanismes de responsabilisation qui ne sont pas spécifiquement créés dans un cadre de droits de l'homme, comme les agences d'application de la loi, les organismes de réglementation sectoriels ou les procédures de règlement des griefs administratifs, peuvent aussi contribuer à l'application des droits de l'homme.

Les tribunaux sont le mécanisme d'application le plus couramment associé aux droits de l'homme, bien que le système judiciaire formel ne soit qu'un des nombreux éléments d'un système

national de responsabilisation efficace (voir deuxième partie). L'exécution juridique des droits de l'homme est importante sur le principe, parce que – sous réserve de certaines conditions préalables – elle veille à ce que les normes soient appliquées de manière équitable et que les fautes graves soient punies. Cependant, l'accès à la justice par la voie contentieuse peut être coûteux, fastidieux et hors de portée de la plupart des personnes vivant dans la pauvreté. Le litige est parfois perçu comme un moyen punitif inapproprié d'obliger les autorités publiques et les décideurs politiques à rendre des comptes ou de privilégier les revendications individuelles par rapport aux intérêts communs.

Quoi qu'il en soit, il y a de plus en plus de preuves de l'efficacité des mécanismes d'exécution judiciaires pour la réalisation des deux objectifs – étroitement liés entre eux – de la responsabilisation corrective et préventive dans le contexte du développement. Un nombre croissant d'études confirment que, dans de bonnes conditions, une décision formelle sur les droits économiques et sociaux peut avoir un impact significatif au niveau des vies sauvées et des conditions de vie des populations pauvres<sup>49</sup>. Par exemple, on pourrait avoir sauvé jusqu'à un million d'années de vie humaine en Afrique du Sud grâce à la sentence qui ordonne la distribution de traitements antirétroviraux, à la suite de la mobilisation sociale sur cette question<sup>50</sup>. De même, il a été estimé que 350 000 filles de plus vont maintenant à l'école en Inde grâce au régime de cantines scolaires instauré après l'arrêt émis par la Cour suprême sur le droit à l'alimentation<sup>51</sup>. Les demandes relatives à l'exécution juridique de la responsabilité dans la sphère socioéconomique

sont devenues une « caractéristique permanente et importante du paysage décisionnel »<sup>52</sup>.

Comme les affaires concernant les droits économiques et sociaux ci-dessus le montrent, les jugements ont souvent identifié l'échec de la politique systémique, plutôt qu'une défaillance individuelle, comme la cause de la privation. Les tribunaux peuvent sanctionner les manquements individuels, mais ils peuvent aussi promouvoir des changements structurels et institutionnels positifs. Les droits invoqués devant les tribunaux, souvent encouragés ou accompagnés par la mobilisation sociale, ont sauvé des vies, générés des dialogues politiques, et renforcé l'obligation redditionnelle, la réflexion sociale et l'examen des choix de politique publique. Si de nouvelles recherches empiriques sont sans aucun doute nécessaires, les dividendes pour le développement de l'application judiciaire de la responsabilisation ne doivent pas être sous-estimés.

La responsabilisation pour les droits de l'homme est un enjeu essentiellement national. L'imposition au niveau international est particulièrement ardue en raison de la faiblesse et de la nature antidémocratique de la plupart des forums mondiaux ou des mécanismes de gouvernance politique et économique, ainsi que des pouvoirs d'exécution des organes internationaux des droits de l'homme. Néanmoins, comme on le verra dans la deuxième partie, les mécanismes internationaux des droits de l'homme et les autres organes de contrôle ont un rôle important à jouer dans le suivi, la promotion et la garantie du respect des normes relatives aux droits de l'homme au niveau national.



privé et avec les organisations de la société civile afin d'éradiquer la pauvreté, et ont en particulier encouragé l'industrie pharmaceutique à rendre les médicaments essentiels plus abordables et plus accessibles aux populations des pays en développement qui en ont besoin<sup>53</sup>. Cependant, la notion de responsabilité partagée n'a pas conduit dans la pratique à une meilleure répartition des tâches respectives et différenciées de chacun des nombreux acteurs du développement. Si toutes les parties sont responsables de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, le risque est que, dans la pratique, aucune partie ne puisse être tenue responsable de quoi que ce soit.

Ce chapitre examine les différentes responsabilités en matière de droits de l'homme d'un large éventail d'acteurs publics qui jouent un rôle crucial dans les programmes de développement actuels et futurs. Parmi ces acteurs, on trouve les gouvernements nationaux et locaux et d'autres organismes étatiques, les pays tiers, les entreprises, les institutions intergouvernementales, les agences multilatérales de développement et les institutions financières.

Les théoriciens de la gouvernance démocratique ont traditionnellement considéré que la responsabilisation était verticale ou horizontale: verticale lorsque les individus demandent aux personnes au pouvoir de rendre des comptes (notamment par le biais des élections périodiques); horizontale lorsque, par exemple, un fonctionnaire ou un organisme public possède l'autorité de demander des explications et d'imposer des sanctions à un autre. Dans le contexte actuel d'accélération de la mondialisation, ces deux axes doivent être dessinés dans un ensemble plus étendu, qui englobe toute une série de services de l'État, les divers acteurs de la société civile, le secteur privé, les autres gouvernements et les institutions internationales.

Reconnaissant cette nouvelle géométrie de l'interaction et du pouvoir, un concept multidimensionnel de la responsabilisation en matière de droits de l'homme est en train d'émerger en réponse aux transformations qui se produisent à l'intérieur, en dessous et au-dessus de l'État. Tout comme les récentes réflexions

sur le développement ont remis en question les approches trop linéaires de la reddition de comptes fondée sur les relations binaires État-citoyens et commettant-agent, la pratique des droits de l'homme a élargi sa portée pour faire face aux responsabilités interreliées d'une variété d'acteurs complexes. Dans les deux domaines, une implication clé du processus décisionnel politique est la nécessité d'examiner les systèmes de responsabilisation (et non seulement les mécanismes individuels ou les détenteurs d'obligations) et de se concentrer sur la création d'incitations à l'action dans l'intérêt collectif par les utilisateurs et les fournisseurs de services (et non seulement de solutions contradictoires inspirées des réparations individuelles)<sup>54</sup>.

Ce chapitre ne peut pas étudier en détail tous les acteurs qui jouent un rôle dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et dans le cadre qui leur succédera. Il identifie un certain nombre de domaines dans lesquels la responsabilisation dans le cadre des OMD a été particulièrement déficiente et que le prochain régime devra affronter, et résume les responsabilités spécifiques des différents acteurs du point de vue des droits de l'homme. Les solutions possibles et les mécanismes susceptibles de combler ces lacunes sont examinés dans la deuxième partie.

### A. Responsabilisation des acteurs étatiques au niveau national

---

Comme indiqué au chapitre précédent, les États ont le devoir de respecter, protéger et exécuter les droits de l'homme, et de prévoir des recours efficaces quand ils sont violés. Ces fonctions exigent que les États prennent des mesures législatives, administratives, judiciaires, fiscales et autres pour créer les conditions dans lesquelles les individus sous leur contrôle effectif peuvent jouir de leurs droits, y compris leurs droits économiques, sociaux et culturels<sup>55</sup>. Un grand nombre d'institutions (y compris les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), ayant chacune des responsabilités distinctes définies dans la législation et le droit administratif nationaux, sont responsables de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des programmes de développement et de leur impact sur les droits de l'homme.

Les lignes de responsabilité entre les institutions nationales sont de plus en plus complexes, en raison de ce qu'on a appelé la transition vers la gouvernance du réseau. Les agences d'exécution expliquent leurs décisions aux assemblées législatives. Les dirigeants politiques demandent aux fonctionnaires de rendre compte de leurs actions en examinant leurs décisions politiques, les fonctionnaires étant eux-mêmes soumis à une chaîne de commandement interne complexe. Les organismes de réglementation indépendants et statutaires (vérificateurs généraux, commissions anti-corruption, médiateurs, commissions nationales des droits de l'homme, etc.) contrôlent les actions et les décisions des fonctionnaires et des politiciens. Le pouvoir judiciaire soumet toutes ces entités à un contrôle à un autre niveau, à travers l'application de la Constitution et d'autres normes juridiques. Les systèmes informels peuvent interagir et exercer une influence à tous ces niveaux. Tout au long de ce réseau de gouvernance, les institutions peuvent à tout moment contrôler les décisions prises par d'autres ou être tenues de rendre compte des décisions qu'elles ont prises elles-mêmes<sup>56</sup>.

### **Manque de cohérence politique nationale**

La complexité de la hiérarchie des responsabilités au niveau du gouvernement central peut souvent être exacerbée dans le contexte des OMD par le manque de cohérence interministérielle et de coordination au niveau exécutif. La reconnaissance insuffisante des interconnexions entre les domaines politiques, la méconnaissance des normes relatives aux droits de l'homme au sein des ministères chargés des politiques sociale, économique et fiscale et la concurrence pure et simple entre les ministères posent des défis particuliers à la cohérence des politiques nationales ainsi qu'à la responsabilisation. C'est le cas au niveau international également, où ceux qui négocient les accords sur les investissements, les échanges commerciaux, l'environnement, etc. ne tiennent pas compte de leurs propres engagements conventionnels en matière de droits de l'homme et ceux de leur partenaire. Les faibles capacités de l'État aggravent souvent ce problème.

Les droits de l'homme sont l'affaire de tous les ministères – de ceux responsables de domaines tels que la santé, l'éducation, le logement ou l'emploi, qui ont été au centre des objectifs actuels, mais aussi de ceux des Finances, du Commerce et des Affaires étrangères –, des banques centrales, des organismes compétents pour les infrastructures et d'autres acteurs déterminants de la politique économique et sociale. Dans de nombreux pays, les ministères de la Planification ont joué un rôle central dans la coordination des politiques entre les institutions gouvernementales et ont parfois directement contribué à aligner les engagements en matière de développement et de droits de l'homme. Des ruptures au niveau de la responsabilisation de l'exécutif peuvent également se produire lors des changements de gouvernements, brisant ainsi la continuité des politiques de développement à long terme. Souvent, les gouvernements préfèrent les initiatives de développement à court terme parce qu'ils peuvent en revendiquer les bienfaits pendant qu'ils sont encore en fonction.

### **Problèmes liés à la décentralisation**

Les collectivités locales sont de plus en plus impliquées dans la conception et la mise en œuvre des programmes de développement. Les administrations locales, municipales et régionales jouent également un rôle important dans la promotion et la protection des droits de l'homme, parce que le gouvernement central décentralise une grande partie de la prestation de nombreux services sociaux essentiels. La décentralisation des ressources et des décisions vers les gouvernements locaux démocratiquement élus a été un élément central de la politique de développement international et de réforme de la gouvernance au cours des dernières décennies, et a été appuyée par les bailleurs de fonds et les institutions internationales, au nom du renforcement de la responsabilisation et la réactivité des prestataires de services publics envers leurs utilisateurs<sup>57</sup>.

Lorsqu'elle est bien conçue, exécutée et contrôlée, la dévolution des pouvoirs administratifs, budgétaires et politiques peut améliorer la responsabilisation en matière de



droits de l'homme. Les institutions décentralisées peuvent en principe être contrôlées plus directement par les détenteurs de droits. Avec la collecte de données ventilées, cela peut améliorer la détection des discriminations et des inégalités locales, et mettre en évidence les cas d'exclusion sociale que les statistiques nationales peuvent masquer<sup>58</sup>. La décentralisation peut faciliter l'émergence de formes de participation solide et directe de participation communautaire, de manière à renforcer le contrôle des gouvernements locaux et de favoriser des formes de développement plus sensibles. Responsabiliser davantage les gouvernements locaux peut également améliorer l'efficacité, l'acceptabilité, la qualité et l'accessibilité des services qu'ils fournissent<sup>59</sup>. La décentralisation est parfois promue comme un moyen de gérer les conflits et d'éviter les conflits où personne ne gagne pour les rares ressources locales.

Cependant, la recherche empirique sur l'impact de la décentralisation sur la réduction de la pauvreté indique que son efficacité dépend fortement de facteurs autres que la décentralisation, notamment la composition politique du gouvernement central et les divers intérêts que les forces politiques peuvent avoir à s'emparer du pouvoir local<sup>60</sup>. Les études analysant la décentralisation dans une perspective de droits de l'homme ont également montré que la décentralisation pouvait affaiblir la responsabilisation, si les collectivités publiques ne disposent pas suffisamment de pouvoir ou de moyens, ou si des mécanismes appropriés de reddition de comptes nationaux ne sont pas mis en place pour surveiller le comportement des gouvernements locaux et garantir le contrôle public<sup>61</sup>. Les conflits ou la confusion sur la compétence juridictionnelle entre les autorités centrales et locales peuvent entraîner une prise de décisions défailtante, voire l'abdication de la responsabilité. Si le contrôle central est déficient, la décentralisation peut exacerber les divisions sociales et pérenniser le clientélisme, l'achat de votes, la corruption et le contrôle des élites locales<sup>62</sup>. Tout cela porte préjudice à la responsabilisation et peut même, dans certains contextes, promouvoir l'impunité pour les violations des droits de l'homme.

## Faiblesse de l'administration fiscale

La politique fiscale est un instrument clé pour la mobilisation des ressources, qui peuvent être ensuite mises à disposition pour les investissements dans les droits de l'homme, en particulier dans les droits économiques et sociaux. Il est également essentiel de remédier aux inégalités sociales et économiques en renforçant les liens de responsabilité entre l'État et ses habitants, et en instaurant un sens de la solidarité et la base du contrat social.

Des politiques fiscales progressives et non discriminatoires, mises en œuvre par des autorités fiscales capables et responsables, peuvent générer des revenus substantiels pour les programmes économiques et sociaux, et sont donc un élément clé de la capacité de l'État. La mobilisation équitable des revenus par le biais de la politique fiscale est un aspect central de l'obligation incombant à l'État d'utiliser et de générer le maximum de ses ressources disponibles pour la réalisation progressive des droits économiques et sociaux<sup>63</sup>. Si tous les pays en développement parvenaient à mobiliser ne serait-ce que 15 pour cent de leur revenu national grâce à l'impôt sur les revenus – un pourcentage minimal communément admis inférieur d'environ 15 points à la plupart des pays industrialisés –, ce sont 198 milliards de dollars supplémentaires qui seraient assurés, soit près du double du montant dépensé pour l'aide au développement<sup>64</sup>.

Les systèmes fiscaux efficaces, équitables et opérationnels peuvent être un catalyseur proactif pour le développement d'un gouvernement plus réceptif et plus responsable, et donc un pilier central de la reddition de comptes. Les gouvernements dont les recettes dépendent essentiellement de l'imposition sont incités à être plus responsables vis-à-vis des contribuables, ce qui renforce la réactivité générale, la responsabilisation et la prise de décisions représentative, tout en soutenant les capacités des institutions publiques<sup>65</sup>. Des recherches récentes ont montré que dans l'ensemble, entre 1971 et 1997, les États qui ont vécu une transition démocratique l'ont fait dans une large mesure en fonction de la lutte entre l'État et les

citoyens sur les services gouvernementaux et les recettes fiscales<sup>66</sup>.

En ce sens, les politiques fiscales constituent une voie de choix vers un État plus légitime, réactif et capable, en particulier au niveau local. Les citoyens actifs qui font valoir leur droit à la participation inclusive dans la politique fiscale peuvent aider à assurer que les ressources sont collectées de manière efficace, non discriminatoire et responsable. Des détenteurs de droits engagés et responsabilisés sont également essentiels pour garantir que les fonds mobilisés sont correctement et efficacement utilisés pour les priorités de développement promouvant les droits économiques et sociaux, et que des sanctions sont en place pour prévenir les comportements menaçant l'intégrité du régime fiscal, comme la corruption et l'évasion fiscale transfrontalière.

L'évasion fiscale entraîne une fuite endémique de revenus pour l'exercice des droits, en particulier dans les pays où la pauvreté et les inégalités sont déjà élevées, et l'assiette fiscale limitée<sup>67</sup>. À travers le monde, 3,1 billions de dollars sont perdus chaque année à cause de l'évasion fiscale, ce qui équivaut à environ la moitié des dépenses totales en soins de santé<sup>68</sup>. Si les pays à revenu élevé sont parmi les plus grands perdants en termes absolus, les pays à revenu bas et intermédiaire sont particulièrement vulnérables à ces pertes<sup>69</sup>. En 2009, les pays en développement auraient perdu près d'1 billion de dollars en raison de flux financiers illicites, dont environ 60 pour cent participaient de l'évasion fiscale<sup>70</sup>. C'est plus de dix fois le montant de l'aide publique au développement pour cette année, et bien plus que les besoins de financement estimés par la Banque mondiale pour les objectifs du Millénaire pour le développement<sup>71</sup>.

## B. Responsabilisation des acteurs étatiques au niveau international

Dans la Déclaration du Millénaire, les États Membres des Nations Unies ont reconnu que « en plus des responsabilités propres [qu'ils doivent] assumer à l'égard de [leurs] sociétés respectives, [ils sont] collectivement tenus de défendre, au niveau mondial, les principes de

la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité », réaffirmant ainsi le principe consacré plus de 50 ans auparavant dans la Déclaration universelle des droits de l'homme selon lequel « toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre » permettant de donner effet à ces droits.

Dans les différents forums de développement, les États s'accordent de plus en plus sur la notion de responsabilisation. Par exemple, le Forum de haut niveau de Busan sur l'efficacité de l'aide estime qu'une « redevabilité mutuelle et la redevabilité aux destinataires de nos actions de coopération, ainsi qu'à nos citoyens, organisations, mandants et parties prenantes respectifs, est indispensable pour garantir l'obtention de résultats<sup>72</sup>. » La coopération au développement (bilatérale et multilatérale) est l'un des moyens les plus directs permettant aux États d'intervenir dans les processus et les résultats de développement au-delà de leurs frontières. Les pays donateurs apportent un financement et un soutien essentiels pour les pays à revenu faible et intermédiaire. La conditionnalité, l'aide liée, la corruption, la prestation inefficace et les manques de capacité ou de volonté entravent souvent l'efficacité des programmes d'aide. L'émergence de nouveaux bailleurs de fonds, l'impact politique mondial des nouveaux forums sur la gouvernance tels que le Groupe des 20<sup>73</sup> et la coopération Sud-Sud croissante en matière d'aide publique au développement peuvent accentuer certains de ces défis et en alléger d'autres. Les États peuvent faire progresser les droits de l'homme ou les OMD à l'étranger à travers d'autres formes d'assistance internationale – soutien à la société civile, aux parlements, au pouvoir judiciaire, aux médias ou aux victimes et survivants de violations des droits de l'homme – qui renforcent la gouvernance et la responsabilisation et assurent un accès à la justice et à la réparation.

Comme formulé dans la Déclaration du Millénaire et l'objectif 8, les États exercent une forte influence extraterritoriale par d'autres moyens, notamment via leurs échanges commerciaux bilatéraux et multilatéraux et leurs politiques d'investissements et financières. De plus en plus, ces moyens limitent l'autonomie

des gouvernements nationaux, créant ainsi des possibilités de réalisation des droits de l'homme et des engagements de développement, mais en supprimant d'autres (voir encadré 2). En outre, le comportement interne d'un État peut avoir des effets hors de ses frontières. Un gouvernement peut par exemple prendre des mesures nationales pour atténuer l'impact de la crise financière, ce qui peut nuire à d'autres économies. Il peut causer indirectement des préjudices à l'étranger s'il ne sanctionne pas les abus commis par une société multinationale basée sur son territoire, ou ne parvient pas à réglementer les industries ou marchés locaux (par exemple, les services financiers) qui ont un impact au-delà des frontières nationales.

Un des déficits de responsabilisation les plus persistants dans le cadre actuel des OMD réside dans la difficulté de tenir les pays industrialisés responsables de leurs engagements envers le partenariat mondial pour le développement. La Déclaration du Millénaire appelle les pays industrialisés à mettre un terme aux taxes et quotas sur toutes les exportations des pays les moins avancés, à appliquer de solides programmes d'allégement de la dette pour les pays pauvres lourdement endettés, à annuler toutes les dettes publiques bilatérales de ces pays s'ils s'engage sérieusement à réduire la pauvreté et à accorder une aide au développement plus généreuse, notamment aux pays qui utilisent leurs propres ressources pour réduire la pauvreté.

## Encadré 2. Risques en matière de droits de l'homme inhérents aux accords de commerce et d'investissement

Une part croissante des échanges et des investissements a lieu dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels (unions douanières et accords commerciaux régionaux et bilatéraux) et de traités d'investissement bilatéraux. En moyenne, chaque membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est lié par 13 accords commerciaux préférentiels, qui couvrent plus de 50 pour cent du commerce mondial (et jusqu'à 90 pour cent des échanges de certains membres de l'OMC). On recense actuellement près de 2 500 traités d'investissement bilatéraux, dont environ 1 500 ont été signés au cours des dix dernières années.

La libéralisation du commerce et l'investissement étranger accru peuvent grandement contribuer au développement, mais des violations des droits de l'homme peuvent également se produire. Par exemple, les accords commerciaux préférentiels peuvent imposer aux pays en développement des obligations plus lourdes que celles prévues par les accords pertinents de l'OMC. Un certain nombre d'accords commerciaux préférentiels contiennent des clauses de protection de la propriété intellectuelle sur les médicaments essentiels plus strictes que celles contenues dans l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), qui peuvent mettre les traitements par antirétroviraux « génériques » vitaux hors de portée des plus pauvres.

Les traités d'investissement bilatéraux contiennent souvent des clauses de stabilisation visant à garantir un environnement réglementaire prévisible pour les investisseurs étrangers. À travers l'arbitrage sur l'investissement international, les entreprises étrangères peuvent poursuivre les États pour appropriation (directe ou indirecte) de leurs propriétés. En 2010, Philip Morris a déposé une demande d'arbitrage devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, alléguant que la législation de l'Uruguay imposant des avertissements sanitaires sur les paquets de cigarettes (destinés à protéger les droits à la vie et à la santé de la population uruguayenne) était contraire aux dispositions du traité bilatéral d'investissement conclu entre la Suisse et l'Uruguay. Les gouvernements du Canada et de l'Australie ont fait face à des pressions semblables, qui, dans le premier cas, ont conduit à une « édulcoration » des avertissements sanitaires. Dans d'autres cas, les intérêts des investisseurs étrangers se sont heurtés aux lois nationales sur la protection de l'environnement, l'approvisionnement en eau à un prix abordable et l'action positive pour les franges défavorisées de la population.

Source: HCDH, *Fiche d'information sur les droits de l'homme, le commerce et l'investissement* (à paraître).

Contrairement aux objectifs 1 à 7, l'objectif 8 manque de cibles et indicateurs clairs, quantitatifs et assortis de délais, ce qui a limité la possibilité de contrôler et de tenir les gouvernements responsables des changements juridiques et politiques concrets nécessaires pour atteindre cet objectif. De graves lacunes apparaissent dans tous les domaines: par exemple, le volume de l'APD a diminué de 3 pour cent en 2011; les restrictions imposées par le Groupe des 20 touchent 3 pour cent du commerce mondial et le cycle de Doha (« sur le développement ») reste au point mort; les subventions agricoles des pays de l'OCDE ont augmenté en 2011, atteignant 0,95 pour cent du produit intérieur brut (PIB); les cadres de viabilité de la dette ne reconnaissent pas les obligations relatives aux droits de l'homme des créanciers et des débiteurs; et un nombre croissant d'accords bilatéraux et régionaux de libre échange contiennent des dispositions sur la propriété intellectuelle qui mettent les médicaments essentiels hors de portée des pauvres<sup>74</sup>. Cependant, l'absence d'accord sur les indicateurs de conformité en vertu de cet objectif particulier a rendu ces lacunes moins visibles dans les examens périodiques des progrès.

Tout comme les décideurs politiques cherchent actuellement à donner un sens plus profond aux dimensions transnationales de la responsabilisation réciproque, les organisations de défense des droits de l'homme est aux prises avec la nécessité de rendre des comptes au-delà des frontières nationales. Si les normes juridiques concernant les obligations transnationales des États en matière de droits de l'homme sont toujours en train d'émerger, tenir les États responsables des différents effets sur les droits de l'homme que leurs politiques peuvent avoir au-delà de leurs frontières devient de plus en plus une dimension essentielle de la gouvernance mondiale que le cadre pour l'après-2015 doit aborder.

Si, dans la plupart des cas, les États restent les principaux détenteurs d'obligations au niveau des droits de l'homme<sup>75</sup>, il est généralement admis qu'ils ont également une obligation générale de « ne pas nuire » (ou de les respecter) aux droits de l'homme dans d'autres pays et, dans certaines limites, de

« protéger » les droits de l'homme à l'échelon extraterritorial (ce qui peut inclure, par exemple, une forme de législation assurant que les sociétés multinationales ne violent pas les droits de l'homme dans les pays tiers). Les États ont également l'obligation générale de droit international de coopérer à la réalisation des droits de l'homme dans d'autres pays<sup>76</sup>. Dans certaines circonstances, les États auront une obligation juridique complémentaire (et parfois simultanée) de réaliser, ou de contribuer positivement à leur réalisation, les droits de l'homme dans d'autres pays.

L'Équipe spéciale de haut niveau des Nations Unies sur la mise en œuvre du droit au développement a apporté une contribution importante à la question de la responsabilisation des États vis-à-vis de leurs obligations de coopération internationale. En réponse aux déficits de reddition de comptes de l'objectif 8, elle a récemment mis au point un ensemble pratique et complet de critères opérationnels et d'indicateurs quantitatifs illustratifs<sup>77</sup> pour aider les décideurs politiques et les praticiens du développement à mesurer et évaluer si la conduite d'un gouvernement est en conformité ou en contradiction avec ses responsabilités nationales et internationales aux termes de la Déclaration sur le droit au développement de 1986. Bon nombre des indicateurs proposés font directement référence aux principes des droits de l'homme, comme l'affectation de la plus grande part possible des recettes fiscales à la réalisation des droits de l'homme et l'adoption d'une législation nationale visant à prévenir les violations extraterritoriales des droits de l'homme par les entreprises commerciales.

Bien que l'application du droit aux critères de développement en soit encore à ses débuts, le cadre promeut la définition d'un ensemble clair de normes communes mais différenciées et des responsabilités des détenteurs d'obligations. Il vise à fournir les bases d'un système de suivi multidimensionnel qui peut effectivement rendre les pays bénéficiaires et donateurs plus redevables et en fin de compte responsables de leur conduite en rapport avec la coopération au développement et vis-à-vis des individus et des communautés à l'étranger dont ils prétendent servir les intérêts.



Comme on le verra au chapitre IV, certains gouvernements commencent à admettre qu'ils ont une obligation extraterritoriale de fournir une assistance et une coopération internationales et de contribuer à la réalisation des droits économiques et sociaux au-delà de leurs frontières. Dans de nombreux domaines, il est largement admis que les pays les plus riches devraient apporter une contribution plus grande au coût des politiques internationales de portée mondiale. Dans certains cas, cette compréhension est articulée en déclarations politiques internationales telles que les objectifs du Millénaire pour le développement – et la cible relative à l'affectation de 0,7 pour cent du PIB à l'aide internationale –, et dans l'accord sur la responsabilité commune mais différenciée de financer le coût des politiques visant à lutter contre le changement climatique. Cependant, les sources et les limites des obligations juridiques au-delà des frontières sont encore remises en question (en général par les pays riches), et les gouvernements sont incités politiquement à donner la priorité aux intérêts immédiats de leurs propres habitants. Le cadre pour l'après-2015 devrait inciter les gouvernements à assumer la

responsabilité de l'impact de leurs politiques sur les droits de l'homme à l'étranger et à mettre au point les mécanismes leur permettant de répondre aux préoccupations des pays et communautés touchés.

Comme on l'a vu au chapitre précédent, le troisième élément de la responsabilisation – la force exécutoire (punitions, sanctions et voies de recours) – sera dans la plupart des cas un moteur plus efficace aux niveaux national et local, où les normes comparativement plus détaillées et bénéficient d'une plus grande acceptation dans la pratique. L'exécution est généralement mieux comprise comme un mécanisme de soutien technique. La même chose vaut pour le niveau international. Néanmoins, il est important, au niveau international comme au niveau national, de s'assurer que des sanctions sont prévues pour les cas où les États (ou des acteurs non étatiques) assument une responsabilité claire pour des atteintes aux droits de l'homme commises à l'étranger. Dans un très petit nombre de cas, des sanctions directes sont déjà possibles, par exemple si des actes de génocide ou de crimes contre l'humanité peuvent

être prouvés. Ailleurs, dans des domaines spécifiques (comme le droit du commerce et de l'investissement), les États peuvent faire entendre leurs allégations de comportement abusif ou injuste mené par d'autres États devant un tribunal. Ces procédures devront être conciliées de manière plus efficace avec les normes des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, dans le contexte des efforts visant à créer un ordre international dans lequel les États et les autres acteurs internationaux sont correctement tenus responsables de leurs actes.

La reconnaissance par de nombreux gouvernements de l'importance cruciale de la coopération internationale n'est pas suffisamment accompagnée par un sens commun de l'obligation, mais c'est clairement dans cette direction que la communauté internationale doit avancer. L'objectif immédiat doit être de renforcer le consentement international des États quant aux méthodes de partage des obligations susceptibles d'être appliquées de façon pragmatique aux enjeux mondiaux. Cela présuppose une attention pour la transparence et pour l'élaboration de règles équitables et de procédures pour les appliquer. Les mécanismes d'imposition mondiaux ne fonctionneront pas si les États ne peuvent évaluer objectivement leurs responsabilités et celles des autres et en faire rapport selon des critères convenus et considérés comme étant pratiques et justes. Cela ne signifie pas retarder la recherche de mécanismes plus efficaces; au contraire, les pratiques consensuelles de responsabilité et d'obligation redditionnelle devraient évoluer en parallèle, renforçant ainsi la demande d'une application effective.

### C. Responsabilisation des acteurs non étatiques

---

Dans un système de plus en plus interdépendant de relations économiques, commerciales et financières transfrontalières, la capacité des États à respecter, protéger et exécuter leurs obligations en matière de droits de l'homme est façonnée et limitée par une économie politique mondiale dans laquelle de nombreux acteurs non étatiques assument des fonctions influentes. Ces acteurs sont les institutions financières internationales et régionales, les banques multilatérales de développement, les

agences de crédit à l'exportation, les sociétés transnationales, les agences de notation de crédit, la société civile et les fondations privées<sup>78</sup>. Ici encore, la législation et la pratique internationales des droits de l'homme évoluent pour tenir compte du rôle que ces acteurs et d'autres jouent souvent et de la nécessité de trouver des moyens plus efficaces de leur demander des comptes.

Les entreprises et sociétés privées ayant acquis une plus grande influence dans les domaines économique et social, des efforts ont naturellement été déployés pour les rendre plus explicitement responsables. De plus en plus de voix s'élèvent pour les faire répondre de leurs actes auprès du grand public, et pas seulement à leurs actionnaires ou aux institutions de l'État, et pour qu'elles soient sanctionnées de manière appropriée si leur comportement est abusif ou nuisible. Jusqu'à présent, les entreprises ont généralement appliqué des formes d'autorégulation volontaire.

Les activités commerciales influencent tout l'éventail des droits de l'homme, dans tous les pays du monde, dans tous les systèmes politiques et économiques, et dans tous les secteurs économiques. Le secteur privé façonne de plus en plus la structure des économies nationales. Il peut contribuer à la mobilisation des ressources pour le développement, à la protection des normes du travail, aux efforts de lutte contre la corruption et le travail des enfants, à la direction et à l'inclusivité de la croissance économique, au développement des infrastructures de production, à l'accès aux services publics et au crédit, à toutes les formes d'égalité, à la transparence et à l'accès à l'information, aux réformes démocratiques et à la participation du public et à la responsabilisation dans l'élaboration des politiques<sup>79</sup>. Tous les acteurs privés apportent une contribution importante au développement humain. La Déclaration du Millénaire a explicitement appelé à des partenariats solides avec le secteur privé en appui au développement et à l'éradication de la pauvreté et, en 2010, les États Membres ont réitéré lors de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale leur engagement en faveur de partenariats public-privé pour la réduction de la pauvreté et invité les entreprises à « accroître [leur]

contribution à l'effort de développement des pays<sup>80</sup> ».

Les entreprises peuvent elles-mêmes causer de graves violations des droits de l'homme ou être complices de telles violations. Les violations à grande échelle des droits de l'homme commises contre les populations autochtones découlant des opérations des entreprises de l'industrie extractive, comme Shell dans le delta du Niger ou Chevron en Amazonie équatorienne, ne sont que deux exemples parmi tant de cas dénoncés et portés devant les mécanismes de responsabilisation en matière de droits de l'homme<sup>81</sup>. En outre, la privatisation de nombreuses fonctions gouvernementales traditionnelles a parfois affaibli les rôles de supervision et de réglementation de l'État<sup>82</sup>, ou bouleversé sa situation financière à tel point que sa capacité à fournir des services sociaux essentiels a été profondément touchée. Les partenariats public-privé sont une méthode de plus en plus courante, et parfois très efficace, de prestation de services dans de nombreux pays, mais là où la réglementation est déficiente, ils ont parfois échoué dans leur obligation de garantir des normes de service minimales, en particulier pour les populations pauvres.

À l'échelle mondiale aussi, les investisseurs et les entreprises exercent une influence considérable sur les prix du carburant et des produits alimentaires, sur la prestation et la qualité des services, sur l'accès au logement et au crédit, sur les coûts d'emprunt des gouvernements et les niveaux de dette souveraine, ou encore sur la stabilité de l'économie mondiale. Bien que l'autorégulation ait été l'approche la plus commune pour le renforcement de la responsabilisation des entreprises dans ce contexte, ses insuffisances ont mis en évidence le besoin de mécanismes d'exécution plus efficaces (voir encadré 3). La réalisation des droits de l'homme et des objectifs mondiaux tels que les objectifs du Millénaire pour le développement exige plus que de solides processus d'autorégulation. La réglementation gouvernementale efficace est vitale et de nouvelles formes de surveillance mondiale – qui doivent elles-mêmes rendre des comptes – devront être développées et gérées par les institutions internationales et groupes d'États

agissant de concert, si on veut s'en tenir aux engagements pour l'après-2015<sup>83</sup>.

Les normes relatives aux droits de l'homme et les mécanismes de responsabilisation peuvent se compléter et étayer les mécanismes volontaires de RSE d'au moins trois façons. Tout d'abord, elles fournissent un ensemble universel de normes applicables à toutes les entreprises, partout et en tout temps. Ensuite, contrairement à de nombreuses initiatives en matière de RSE qui se concentrent uniquement sur les « bonnes pratiques » commerciales, les normes relatives aux droits de l'homme donnent des repères pour le contrôle des abus commis par les entreprises et pour le renforcement de la « diligence raisonnable » des procédures. Enfin, les mécanismes nationaux et internationaux sont de plus en plus appliqués pour infliger des sanctions contre les comportements abusifs des entreprises et assurer un recours effectif. C'est particulièrement important au vu des déséquilibres de pouvoir souvent énormes qui existent entre les entreprises et les victimes de violations causées par ou associées à des activités commerciales.

En 2011, le Conseil des droits de l'homme a approuvé un ensemble de principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme qui reflètent un consensus prudemment construit affirmant que les entreprises ont à tout le moins le devoir de respecter tous les droits de l'homme dans leurs opérations (indépendamment de la législation nationale) dans le cadre d'une norme « ne pas nuire ». Les Principes directeurs ont été repris par un grand nombre d'institutions étatiques, d'entreprises, d'investisseurs, d'autorités de réglementation, d'institutions financières internationales et d'organisations régionales. Le Conseil a créé un groupe d'experts afin de promouvoir leur mise en œuvre.

#### D. Responsabilisation des institutions financières internationales

Les institutions financières internationales (IFI) sont des institutions financières qui ont été créées par plus d'un pays et, partant, sont des sujets de droit international. Elles englobent le Groupe de la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation mondiale du

commerce (OMC) et les banques régionales de développement.

La Déclaration du Millénaire a affirmé l'engagement des États à mettre en place un

système commercial et financier multilatéral ouvert, équitable, fondé sur le droit, prévisible et non discriminatoire<sup>84</sup>. Les institutions financières internationales jouent un rôle essentiel à cet égard. Elles ont une influence significative sur

### Encadré 3. Responsabilité sociale des entreprises et responsabilisation en matière de droits de l'homme

De nombreux mécanismes et initiatives multipartites sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE) ont vu le jour depuis les années 1990. Le Pacte mondial, l'Initiative de transparence des industries extractives, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, les Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme, les Principes de l'Équateur, les Principes pour l'investissement responsable et plusieurs initiatives de certification, telles que le Processus de Kimberley et la Table ronde sur la production de l'huile de palme, tentent d'aider et de convaincre les institutions du secteur privé à aligner volontairement leurs opérations sur les normes sociales et environnementales. Le Code de conduite international des prestataires privés de services de sécurité vise à établir pour l'industrie de la sécurité privée des principes et normes basés sur les droits de l'homme et sur le droit humanitaire, et à améliorer la reddition de comptes de l'industrie en mettant en place un mécanisme de contrôle externe indépendant qui englobe la certification, l'audit, le contrôle et le rapport.<sup>a</sup> Le Cadre de durabilité de la Société financière internationale et ses normes de rendement contiennent une référence explicite à l'obligation des entreprises de respecter les droits de l'homme, ainsi qu'à la responsabilité de la Société financière internationale (SFI) de surveiller les procédures de diligence raisonnable. Ces mécanismes appellent les entreprises à être *responsables* en matière de droits de l'homme et d'impact des OMD, et peuvent les encourager à être *redevables* devant les personnes à qui elles affectent la vie.

Néanmoins, plusieurs facteurs limitent l'application de ces mécanismes. Premièrement, chaque initiative a son propre ensemble de normes, ce qui crée une multitude de normes parfois concurrentes. Sans normes communément admises, il est difficile de contrôler, d'interpréter et d'évaluer le comportement, et les entreprises malhonnêtes peuvent facilement échapper à

tout contrôle. Deuxièmement, les entreprises peu respectueuses des droits de l'homme participent à ces forums pour démontrer qu'elles agissent de façon responsable. Troisièmement, les initiatives volontaires ne font en général que privatiser des normes sociales, et peuvent saper l'autorité d'un gouvernement et sa capacité à mettre en œuvre des politiques de réglementation dont les entreprises diront qu'elles sont inutiles en raison de leur autorégulation.<sup>b</sup>

Les initiatives volontaires sont peut-être les plus vulnérables aux critiques sur leur application. Aucune des principales initiatives en matière de RSE ne peut garantir que les entreprises respectent les normes établies en matière de droits de l'homme, imposer des sanctions significatives aux entreprises qui violent ces droits, ou faire en sorte que des mesures correctives appropriées soient prises. Les entreprises qui choisissent de respecter les normes des droits de l'homme et de contribuer aux objectifs du Millénaire pour le développement doivent supporter des coûts énormes, laissant leurs concurrents peu scrupuleux libres d'en profiter en toute impunité. Parallèlement, les campagnes de promotion de la responsabilité sociale des entreprises consommatrices ont certainement incité des changements de comportement dans certains cas, et en général, ont généré une forme de responsabilisation pour la réputation.<sup>c</sup>

<sup>a</sup> Voir [www.icoc-ppsp.org/](http://www.icoc-ppsp.org/).

<sup>b</sup> Thomas F. McInerney, « Putting regulation before responsibility: the limits of voluntary corporate social responsibility », in: *Cornell International Law Journal*, vol. 40, octobre 2005, p. 171.

<sup>c</sup> Alexandra Gillies, « Reputational concerns and the emergence of oil sector transparency as an international norm », in: *International Studies Quarterly*, vol. 54, n° 1, mars 2010, pp. 103-126.





les politiques de développement, notamment dans les domaines du commerce, de l'aide, des finances, du transfert de technologie et de la dette, dont un grand nombre sont de plus en plus hors du contrôle des gouvernements<sup>85</sup>. En plus de financer des projets et des prêts concessionnels, elles exercent une influence par le biais de la recherche, de la sensibilisation et des conseils stratégiques, ainsi que par la fixation de normes et de règles internationales. Les fonds et programmes de développement des Nations Unies contribuent moins aux efforts nationaux de développement en termes financiers mais les obligations des Nations Unies en matière de droits de l'homme ne sont pas moins importantes.

Les institutions financières internationales ont contribué de manière significative, bien qu'indirecte dans la plupart des cas, aux efforts déployés par de nombreux gouvernements pour s'acquitter de leurs obligations en matière de droits. Cependant, des effets négatifs sur les droits de l'homme ont également été reportés. Les grands barrages, les industries extractives, les frais d'utilisation des services de base, le ciblage de l'inflation et le plafonnement de la masse salariale ont servi de paratonnerres pour la critique des droits de l'homme dans de nombreux pays, dans le contexte d'une

réaction plus étendue de la société civile contre l'ajustement structurel et les politiques dites du « Consensus de Washington ». Les protections rigides des droits de propriété intellectuelle ont limité l'accès aux traitements vitaux contre le VIH. Les règles de l'Organisation mondiale du commerce sur les échanges dans l'agriculture ont contraint les gouvernements à investir dans et à soutenir les droits à la santé et à la nourriture<sup>86</sup>. Et dans la crise économique mondiale actuelle, le FMI a fait pression sur les gouvernements pour qu'ils adoptent des politiques d'austérité budgétaire afin de réduire leurs déficits publics, même si celles-ci affectent de manière disproportionnée les personnes déjà défavorisées. Dans certains cas, les politiques des IFI ont été contestées au motif qu'elles peuvent être considérées comme rétrogrades en vertu de la législation sur les droits de l'homme.

Dans ce contexte, la responsabilité des IFI a constamment été un problème, dans les trois dimensions: responsabilité, obligation redditionnelle et force exécutoire. Certaines IFI ont fait valoir qu'en raison de leur constitution ou de leur statut, elles ne peuvent pas être directement responsables en matière de droits de l'homme, à la différence des États qui les gèrent. Cette lecture est de plus en plus

#### Encadré 4. Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme

Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: mise en œuvre du cadre de référence « Protéger, respecter et réparer » des Nations Unies (A/HRC/17/31, annexe) ont fourni pour la première fois une norme mondiale pour la prévention de l'impact négatif de l'activité économique sur les droits de l'homme. Le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, John Ruggie, a souligné que leur approbation par le Conseil des droits de l'homme établissait les Principes directeurs comme la référence mondiale faisant autorité pour les entreprises et les droits de l'homme, et qu'ils offraient à la société civile et aux investisseurs des outils permettant de mesurer les progrès réels dans la vie quotidienne des individus.

Les nouvelles normes décrivent clairement comment les États et les entreprises doivent mettre en œuvre les trois piliers du cadre de référence « Protéger, respecter et réparer » des Nations Unies afin de mieux gérer les défis liés aux activités des entreprises et aux droits de l'homme:

- Obligation pour les États de protéger les droits de l'homme;
- Responsabilité des entreprises pour le respect des droits de l'homme;
- Nécessité d'un accès facilité à la réparation pour les victimes de violations des droits de l'homme liées aux activités des entreprises.

En ce qui concerne le devoir de protection incombant à l'État, les Principes directeurs recommandent aux États d'assurer une plus grande clarté sur leurs attentes et sur la cohérence des règles pesant sur pour les entreprises en matière de droits de l'homme. Le principe 2 énonce les conditions dans lesquelles les États doivent légiférer pour garantir que les sociétés transnationales ne violent pas les droits de l'homme à l'étranger. La responsabilité de respecter les principes donne aux entreprises un modèle de la façon de montrer qu'elles se conforment aux droits de l'homme. Les principes

relatifs à l'accès aux recours ont pour but d'assurer que, si des individus sont touchés par les activités des entreprises, il existe à la fois des mécanismes de responsabilité et de recours adéquats et efficaces, judiciaires et non judiciaires.

Plus précisément, les entreprises commerciales doivent adopter des politiques et mesures de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme afin d'identifier, de prévenir, d'atténuer et de rendre compte de la façon dont elles abordent leur impact négatif sur les droits de l'homme (principes 17-21). Ce processus doit inclure une évaluation de l'impact réel et potentiel sur les droits de l'homme, intégrer et agir sur la base des résultats, suivre les réponses et communiquer comment l'impact est pris en compte. Si des entreprises commerciales déterminent qu'elles ont eu des incidences négatives, ou y ont contribué, elles devraient prévoir des mesures de réparation ou collaborer à leur mise en œuvre suivant des procédures légitimes (principe 22).

Au titre de son obligation de protéger contre les atteintes aux droits de l'homme commises par des entreprises, l'État doit prendre des mesures appropriées pour assurer, par le biais de moyens judiciaires, administratifs, législatifs ou autres, que les parties touchées aient accès à un recours effectif (principe 25). En ce qui concerne les mécanismes de réclamation non judiciaires (principe 31), les Principes directeurs déclarent que, pour assurer leur efficacité, ces mécanismes doivent: être *légitimes* et répondre du bon déroulement des procédures; être *accessibles* à tous les acteurs auxquels ils sont destinés; être *prévisibles*; être *équitable*s; être *transparents*; être *compatibles* avec les droits et veiller à ce que l'issue des recours et les mesures de réparation soient compatibles avec les droits de l'homme internationalement reconnus; et être une source d'*apprentissage permanent* et fondés sur la *participation* et le *dialogue* avec les parties prenantes en tant que moyen d'examiner et de résoudre les plaintes.

remise en question. Par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui passe en revue la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, a conclu que le Pacte impose des obligations à ses États parties en tant que membres d'institutions financières internationales, et avance de solides arguments faisant que les IFI sont liées par les règles générales du cadre international des droits de l'homme<sup>87</sup>. S'il y a des désaccords légitimes entre les experts juridiques sur l'étendue de ces obligations, l'obligation générale de « ne pas nuire » et d'éviter de causer ou de contribuer à des violations est une exigence minimale généralement admise.

En principe, les IFI sont soumises à deux niveaux distincts de responsabilité à l'égard de la politique de développement. L'un est interne, l'autre externe. Chacun est associé à une forme d'action préventive ou corrective (judiciaire, financière, politique ou administrative)<sup>88</sup>. Au niveau interne, ces institutions doivent rendre des comptes à leurs membres, et dans une certaine mesure aux individus dans les pays emprunteurs, en vertu de leurs règles et principes de gouvernance, dont la plupart prévoient un examen indépendant des politiques et des mécanismes de plainte. Le contrôle politique est un mécanisme d'examen important mais souvent sous-utilisé. Dans de nombreux pays, les assemblées législatives et les parlements nationaux examinent périodiquement les positions adoptées par le gouvernement au sein des instances dirigeantes des institutions financières internationales.

La Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque de développement du Conseil de l'Europe ont la particularité d'avoir des mandats explicites en matière de droits de l'homme<sup>89</sup>. D'autres ont adopté des politiques opérationnelles prévoyant explicitement la protection des droits de l'homme<sup>90</sup> ou exigent de leurs membres qu'ils respectent les obligations découlant des traités internationaux<sup>91</sup>. Le Cadre de durabilité et les politiques de sauvegarde de la Société financière internationale (SFI, l'organe de prêt au secteur privé du Groupe de la Banque mondiale) est probablement l'exemple le plus

élaboré et le plus récent, en ce sens qu'il établit ses propres responsabilités et énumère les exigences de diligence raisonnable de ses emprunteurs dans le domaine des droits de l'homme<sup>92</sup>. Le Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale (qui évalue les performances du programme), son Panel d'inspection (un des mécanismes de recours indépendants), le Conseiller-médiateur de la SFI, le Bureau indépendant d'évaluation du FMI et les mécanismes de reddition de comptes internes des banques régionales de développement visent généralement à promouvoir le respect par les différentes institutions des objectifs organisationnels et des politiques opérationnelles. Certains de ces mécanismes peuvent offrir des voies de recours administratives en cas de violation des directives internes et peuvent effectivement augmenter la réactivité globale – et parfois l'obligation redditionnelle – des institutions financières internationales en ce qui concerne leur impact sur le développement et les droits de l'homme. Cependant, peu appliquent des normes internationales relatives aux droits de l'homme pour évaluer le comportement, et les normes internes sont rarement entièrement conformes avec les normes et principes des droits de l'homme, que ce soit en termes de procédure ou en substance<sup>93</sup>. Le Fonds monétaire international, en particulier, a longtemps résisté à l'établissement d'un service de médiation indépendant ou d'un mécanisme de plaintes, allant ainsi à contre-courant de la demande du public.

L'élément manquant le plus évident dans le contexte de la responsabilisation des IFI est la mise en application. La réparation par le biais de procédures judiciaires formelles n'est théoriquement possible que lorsque des programmes appuyés par les IFI ont clairement causé ou contribué à des violations des droits de l'homme. Des tentatives ont été menées de tenir les IFI directement responsables des violations des droits de l'homme à travers une action en justice<sup>94</sup>. Bien qu'une telle mesure ait été considérée comme revêtant une importance symbolique considérable, les difficultés d'ordre pratique, juridique et probatoire inhérentes aux actions en justice de ce genre sont énormes et les perspectives d'issue rapide et efficace sont limitées. Les seuls mécanismes de reddition

de comptes mondiaux qui ont un pouvoir exécutoire sont ceux qui examinent la discipline fiscale et monétaire (convoyeur des évaluations de surveillance du FMI), garantissent des règles de libre échange (organe de règlement des différends de l'OMC), et protègent les entreprises privées dans les différends relatifs aux investissements (Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements de la Banque mondiale). Compte tenu des incitations concrètes dont disposent ces mécanismes de mise en œuvre, qui peuvent imposer des pénalités financières sévères, il n'est pas surprenant qu'en cas de conflit, de nombreux gouvernements aient tendance à répondre en premier à ces organes plutôt qu'aux revendications de leurs populations en matière de droits de l'homme.

## E. Autres acteurs

Il y a une pléthore d'autres acteurs non étatiques dont les actions (et omissions) peuvent avoir un impact substantiel sur les droits de l'homme. Les agences de notation de crédit, par exemple, émettent des avis indépendants sur la solvabilité d'une entité ou d'une dette, d'une obligation financière ou d'un instrument financier. Leurs évaluations influencent fortement les sentiments des investisseurs internationaux et les taux d'intérêt auxquels les gouvernements peuvent emprunter sur les marchés financiers, et donc les ressources disponibles pour la réalisation des droits de l'homme. Le passé récent a toutefois montré que ces institutions sont faillibles et dénués de toute responsabilité. En 2011, la commission d'enquête américaine sur la crise financière les a même étiquetées comme les « principaux déclencheurs de la crise financière [mondiale]<sup>95</sup> », parce qu'elles avaient sous-estimé le risque associé aux nouvelles sécurités complexes à base hypothécaire sur lesquelles reposait la confiance des investisseurs.

Les agences de crédit à l'exportation (ECA) sont un autre groupe d'acteurs influents. Ce sont des établissements publics ou quasi-publics (ou des consortiums d'entreprises publiques et privées) qui offrent aux entreprises nationales des prêts, cautions ou assurances garantis par le gouvernement pour soutenir les exportations et les investissements étrangers. Si la promotion

des exportations et de l'investissement n'est pas nécessairement problématique, les ECA demandent généralement un minimum de transparence, de responsabilité et de garanties en matière de droits de l'homme, de corruption ou de respect de l'environnement. L'impact négatif de projets financés par de telles agences peut être très grave. Des agences de crédit à l'exportation ont facilité l'activité d'entreprises associées au déplacement forcé, à des exactions de la part des forces de sécurité, à des accidents du travail, à des actes d'intimidation et de censure commandités par l'État, et à des violations des droits relatifs à l'environnement, entre autres<sup>96</sup>. En juin 2012, les membres de l'OCDE ont pris des mesures importantes pour reconnaître les obligations internationales de diligence raisonnable dans le cadre du soutien des ECA au financement de projets, sur la base des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme<sup>97</sup>. Cependant, en 2012, le crédit à l'exportation « réglementé » par l'OCDE (pour un montant de 95 milliards de dollars) ne couvrait que le tiers du total du crédit à l'exportation<sup>98</sup>. Les États doivent faire beaucoup plus au niveau national pour s'assurer que les ECA ne soutiennent pas des projets qui violent les droits de l'homme, et assurer des procédures d'enquête indépendantes et une réparation si nécessaire<sup>99</sup>.

Les fondations privées et partenariats public-privé sont les autres éléments notables de l'évolution du paysage mondial du développement. Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme est un partenariat public-privé de droit suisse, qui est devenu le principal bailleur de fonds international pour les programmes de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (objectif 6). En dix ans d'existence, le Fonds mondial estime avoir sauvé 7,7 millions de vies et pouvait compter en juin 2012 sur plus de 22 milliards de dollars de financement approuvé pour plus de 1 000 projets menés dans 150 pays<sup>100</sup>. Ce sont là des réalisations majeures. Toutefois, le Fonds mondial a également été cité dans le passé dans des affaires de traitement dans des centres de détention pour toxicomanes dans certains pays où de graves violations des droits de l'homme (y compris le travail forcé et la torture) ont eu lieu<sup>101</sup>. Si le Fonds mondial a

pris des mesures pour préconiser la fermeture de ces centres, des mesures supplémentaires pour garantir une plus grande diligence en matière de droits de l'homme sont nécessaires. Les objectifs relatifs aux droits de l'homme sont explicitement énoncés dans la stratégie quinquennale du Fonds mondial pour la période 2012-2016. Il sera essentiel que les droits de l'homme fassent partie intégrante de la culture d'entreprise du Fonds mondial. Cela implique l'adoption d'une politique des droits de l'homme

clarifiant le contenu et les limites de ses propres responsabilités dans ce domaine, l'augmentation des investissements qui portent sur les barrières en matière de droits de l'homme qui entravent la réponse aux trois maladies, l'établissement d'un mécanisme indépendant par lequel ceux dont les droits sont violés dans le cadre de programmes soutenus par le Fonds mondial peuvent demander réparation, et l'intégration des considérations relatives aux droits de l'homme tout au long du cycle de subvention.

## PREMIÈRE PARTIE - MESSAGES CLÉS

- Les droits de l'homme peuvent aider à la compréhension du concept de responsabilisation dans le contexte de l'après-OMD, en renforçant ses éléments constitutifs: responsabilité, obligation redditionnelle et force exécutoire.
- En définissant les *responsabilités* des différents acteurs dans le processus de développement, les normes des droits de l'homme permettent de déterminer de quoi les États et les autres détenteurs d'obligations devraient être tenus responsables dans le cadre de l'après-2015. Toute nouvelle série d'engagements devra être explicitement alignée sur leurs obligations de respecter, protéger et exécuter les droits de l'homme, en reconnaissant l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme, qu'ils soient civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels.
- Les droits de l'homme, notamment les libertés d'expression, d'association, de réunion et d'information et de participation politique et la protection de l'intégrité physique, sont essentiels pour créer une culture où ceux qui exercent l'autorité ont une *obligation de rendre compte* aux membres de leur société touchés par la pauvreté, la privation et la discrimination. Les mécanismes de responsabilisation ancrés dans les droits de l'homme aident à favoriser la réactivité des institutions et à permettre aux individus de participer activement et utilement au processus décisionnel, de manière à renforcer l'élaboration des politiques et la prestation des services.
- La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement actuels a été sapée par la faiblesse et le caractère volontaire des processus visant à tenir les États responsables de leurs engagements. Dans le contexte de l'après-2015, les mécanismes des droits de l'homme devraient être utilisés de manière plus efficace pour rendre ces engagements plus *applicables*, pour veiller à ce que les groupes marginalisés de la société puissent faire valoir leurs droits et obtenir réparation en cas de violation de ces droits dans le contexte du développement.
- Un éventail potentiellement large d'acteurs ont une influence et une responsabilité dans l'avancement des objectifs liés au développement et aux droits de l'homme: gouvernements nationaux et locaux et autres organismes étatiques, pays tiers, entreprises commerciales, fondations privées, institutions intergouvernementales, agences multilatérales de développement et institutions financières.
- Les carences dans la responsabilisation des acteurs non étatiques peuvent provenir d'une grande variété de facteurs, dont le manque de volonté politique et de leadership, la fragmentation bureaucratique, le manque de cohérence des politiques nationales, la déficience de l'administration fiscale et la décentralisation des responsabilités en matière de prestation de services non accompagnée des ressources et garanties appropriées.
- En plus de s'attaquer à ces faiblesses, le cadre pour l'après-2015 devra aborder la responsabilisation des États, notamment des pays industrialisés, l'impact transnational sur les droits de l'homme de leurs politiques de développement, d'aide, de commerce, de financement, de taxation et d'investissement, en mettant en place des mécanismes plus efficaces pour assurer la cohérence des politiques mondiales. Il devra également s'appuyer sur les importants progrès réalisés par le secteur privé dans l'élaboration des politiques et de systèmes de reddition de comptes qui affrontent les faiblesses inhérentes à leur nature essentiellement volontaire et autorégulatrice. Le cadre devrait permettre aux institutions financières internationales et aux autres organismes supranationaux ayant un rôle influent dans le développement d'assumer et de se conformer à leurs responsabilités en matière de droits de l'homme.



## Deuxième partie

---

### MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION

## Chapitre III.

# Mécanismes de responsabilisation nationaux et subnationaux

La responsabilisation devient un fait quand des mécanismes efficaces sont en place. Il existe toute une série d'institutions et de mécanismes que les gouvernements, d'autres institutions et les individus (détenteurs de droits) peuvent utiliser pour tenir responsables les fonctionnaires et autres détenteurs d'obligations des abus de pouvoir et des violations des droits commises dans le cadre de l'actuel programme de développement.

Les mécanismes de responsabilisation disponibles aux personnes lésées sont les entités de l'État chargées d'assurer la responsabilisation judiciaire, politique et administrative; les organismes spécialement chargés de surveiller et de faire respecter les droits de l'homme; et les institutions qui supervisent le développement. Ces mécanismes peuvent, entre autre, contrôler le respect des normes relatives aux droits de l'homme, examiner de manière indépendante les performances du gouvernement et recommander des mesures de recours et de réparation en cas de non-conformité.

Il convient de faire la distinction entre les mécanismes nationaux et les mécanismes internationaux ou transnationaux. Les mécanismes d'exécution judiciaires ou administratifs sont généralement associés à des systèmes de responsabilisation locaux ou nationaux. Les systèmes de responsabilisation internationaux ont généralement une fonction de surveillance ou de contrôle plutôt que d'exécution. Cela étant, il y a une grande interaction entre eux, et les mécanismes internationaux (tels que les organes de contrôle de l'Organisation des Nations Unies ou les systèmes régionaux de protection des droits humains) peuvent exiger des États qu'ils justifient leurs performances sur le plan des objectifs du

Millénaire pour le développement à la lumière des principes des droits de l'homme, tels que la réalisation progressive et la non-discrimination. Ces organismes peuvent également examiner si des mécanismes nationaux de recours adéquats sont en place et émettre des recommandations pour le renforcement de la responsabilisation nationale. Ils offrent d'autres plateformes pour formuler des griefs et sont particulièrement utiles pour les groupes dont les opinions ne sont pas respectées par leur propre gouvernement<sup>102</sup>.

Le mécanisme de responsabilisation le plus approprié dépendra des circonstances dans lesquelles une violation particulière a été commise; de l'identité du détenteur d'obligation; de la question de savoir si le détenteur d'obligation a manqué à une obligation positive ou négative; de la manière dont le détenteur des droits a été affecté; et de la nécessité d'une réparation individuelle ou d'une réforme systémique plus étendue. Comme le suivi des mécanismes de responsabilisation horizontale a été irrégulier, les demandeurs d'une reddition de comptes ont mis au point un certain nombre de nouvelles approches pour assurer leur implication.

Ce chapitre explore la manière dont les victimes de violations des droits de l'homme dans des contextes liés à l'actuel programme de développement ont recouru à différents mécanismes de responsabilisation nationaux pour faire valoir leurs droits et obliger les coupables à rendre des comptes. Les droits et recours peuvent être revendiqués de nombreuses façons différentes, qui sont toutes susceptibles d'être pertinentes pour les OMD et le projet pour l'après-2015. Ce chapitre examine d'abord comment la responsabilisation en matière de droits de l'homme peut être intégrée dans toutes les étapes du cycle de politique intérieure et





© Photo Nations Unies / Albert Gonzalez Farran

générer, ainsi, ce qui a été décrit comme le cercle vertueux de la reddition de comptes. Il se penche ensuite sur les mécanismes de responsabilisation les plus pertinents pour les OMD, y compris les mécanismes politiques, administratifs, judiciaires et quasi-judiciaires, identifiant dans chaque cas comment ces mécanismes peuvent être invoqués par les personnes touchées par les politiques de développement pour faire valoir leurs droits et obliger les responsables à en rendre compte. Comme on le verra plus loin, les mécanismes judiciaires sont les principales voies empruntées pour obtenir une réparation pour les violations des droits de l'homme. La réparation peut consister en la restitution ou l'indemnisation, en des promesses juridiquement contraignantes de mesures correctives ou, si le préjudice est particulièrement grave, en des sanctions pénales. Cependant, les principes des droits de l'homme ont également contribué à renforcer les mécanismes de responsabilisation politiques, administratifs et sociaux à tous les niveaux.

Parmi les mécanismes non judiciaires pertinents, on trouve: les audiences ou procédures de réclamation adoptées par un prestataire de services ou par une autorité de régulation; les groupes de consultation citoyens; et les systèmes de justice communautaires informels.

Il n'est pas toujours aisé de distinguer la responsabilité, l'obligation redditionnelle et la force exécutoire dans les opérations des institutions de responsabilisation. Dans certains cas, elles sont bien séparées. Par exemple, un organe parlementaire peut être chargé d'une enquête, mais la sanction peut relever de la compétence des organes judiciaires ou quasi-judiciaires. Dans d'autres cas, les trois éléments peuvent être combinés. Certains organismes publics tiennent responsables et sont eux-mêmes soumis à une obligation redditionnelle. C'est le cas notamment des parlementaires, qui sont en même temps responsables devant leurs électeurs et mandatés pour contrôler la conduite de l'exécutif<sup>103</sup>.

## A. Intégrer la responsabilisation en matière de droits de l'homme dans toutes les étapes du cycle politique

Les normes convenues collectivement qui articulent les droits de l'homme fournissent une base pour les standards de performance que tous les États devraient mettre en œuvre dans leur approche des objectifs du Millénaire pour le développement et, plus généralement, dans leurs politiques publiques.

Les principes des droits de l'homme s'appliquent à tous les stades de l'élaboration des politiques, de la planification initiale au suivi et à l'évaluation, en passant par la budgétisation et la mise en œuvre. À chaque phase, les responsables gouvernementaux concernés sont soumis à l'examen du public afin de s'assurer qu'ils répondent de leurs décisions à ceux qui ont un intérêt dans les choix politiques effectués. Pour promouvoir des mécanismes de reddition de comptes qui respectent et promeuvent les droits de l'homme dans le contexte des OMD, il devient donc nécessaire d'encadrer les orientations opérationnelles et les documents politiques à chaque étape d'une manière conforme aux normes des droits de l'homme.

Le cadre actuel des OMD fixe des objectifs et des cibles assortis d'indicateurs afin d'atteindre des résultats spécifiques de développement humain, tels que la réduction de la mortalité maternelle et infantile ou l'achèvement universel de l'enseignement primaire. Cependant, les processus rapportent des résultats et non des efforts consentis pour les atteindre ou de la qualité du processus. Les normes relatives aux droits de l'homme imposent des obligations de comportement ainsi que des résultats. Les États et les autres détenteurs d'obligations doivent obtenir certains résultats, mais les efforts politiques déployés, les moyens utilisés et le processus adopté pour les atteindre ont aussi leur importance.

L'accent mis dans les OMD sur les résultats avait pour but de faciliter la comparaison des performances nationales. Toutefois, ils ne permettent pas d'évaluer correctement la responsabilisation car la situation de départ varie d'un pays à l'autre et que des niveaux

d'efforts très différents sont nécessaires pour atteindre des objectifs particuliers. Par conséquent, les mesures ne donnent qu'un bref aperçu de la qualité des performances d'un pays et ne montrent pas clairement dans quelle mesure les détenteurs d'obligations spécifiques se sont acquittés de leurs responsabilités. L'obligation de conduite exige que les États prennent des mesures<sup>104</sup> (y compris législatives, judiciaires, administratives, financières, éducatives et sociales) dans la limite maximale des ressources disponibles en vue d'assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels<sup>105</sup>, et de surveiller et de rendre compte des progrès accomplis et de justifier objectivement tout retour en arrière. Afin de répondre à leurs obligations de reddition de comptes en matière de droits de l'homme, les États doivent donc montrer que les *engagements politiques* qu'ils prennent, les *processus* qu'ils mettent en place et les *efforts* qu'ils déploient pour atteindre les OMD sont conformes aux exigences de fond et aux principes de procédure relatifs aux droits de l'homme décrits plus haut.

Les *engagements politiques* englobent: la ratification sans réserves par l'État des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et l'établissement d'un cadre juridique national qui leur donne effet; la référence des déclarations politiques et des documents de stratégie dans les domaines liés aux OMD aux normes et principes des droits de l'homme; et l'application de ces normes.

Pour ce qui est des *efforts politiques*, les États seraient tenus de veiller à ce que les politiques liées aux OMD soient conçues et mises en œuvre d'une manière qui réponde aux critères relatifs aux droits de l'homme de disponibilité, d'accessibilité, d'acceptabilité (y compris d'abordabilité) et de qualité (AAAQ). Ces critères ont été élaborés dans les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et d'autres organes de contrôle des traités des Nations Unies. La désagrégation et la comparaison des indicateurs mesurant les efforts politiques au fil du temps montreront si les politiques améliorent dans la pratique l'AAAQ des biens et services et facilitent l'accès des groupes victimes de discrimination. Ces indicateurs devront aborder

le financement, les dépenses publiques, les politiques de planification, de coordination et de ressources humaines pour le secteur donné, comme c'est le cas pour le suivi mondial des objectifs en matière d'eau et d'assainissement, par exemple<sup>106</sup>.

En ce qui concerne le principe de la réalisation progressive, le rythme des progrès d'un pays peut être un indicateur plus significatif de l'effort que l'obtention d'un résultat particulier<sup>107</sup>. Par exemple, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne ont été décrits comme des échecs pour les OMD parce qu'ils sont loin d'atteindre les cibles mondiales, même si certains ont fait de réels efforts et réalisé des progrès considérables. À l'inverse, les cibles mondiales contenues dans les OMD ne sont pas assez ambitieuses pour les pays disposant d'un revenu et d'une capacité plus élevés. Cela prouve la nécessité d'indicateurs de progrès qui soient plus sensibles aux efforts politiques, et d'objectifs et critères adaptés aux circonstances nationales.

Une approche de la responsabilisation ancrée dans les droits de l'homme imposerait également aux États de démontrer que leurs processus d'élaboration et de mises en œuvre des politiques sont conformes aux principes des droits de l'homme. Comme on l'a déjà vu, les principales normes dans ce domaine sont les droits à l'information et à la participation aux affaires publiques, ainsi que les libertés d'expression, de réunion et d'association. Les mécanismes permettant d'évaluer l'adéquation de ces processus pourraient être: des indicateurs mesurant la portée et le nombre de forums participatifs disponibles dans le cadre des OMD; la sensibilisation du public à ces forums; la régularité de la consultation, les taux de fréquentation; la composition sociale du public; la mesure dans laquelle les recommandations formulées par les participants sont considérées et prises en compte par les autorités; et les perceptions de satisfaction des acteurs et du grand public.

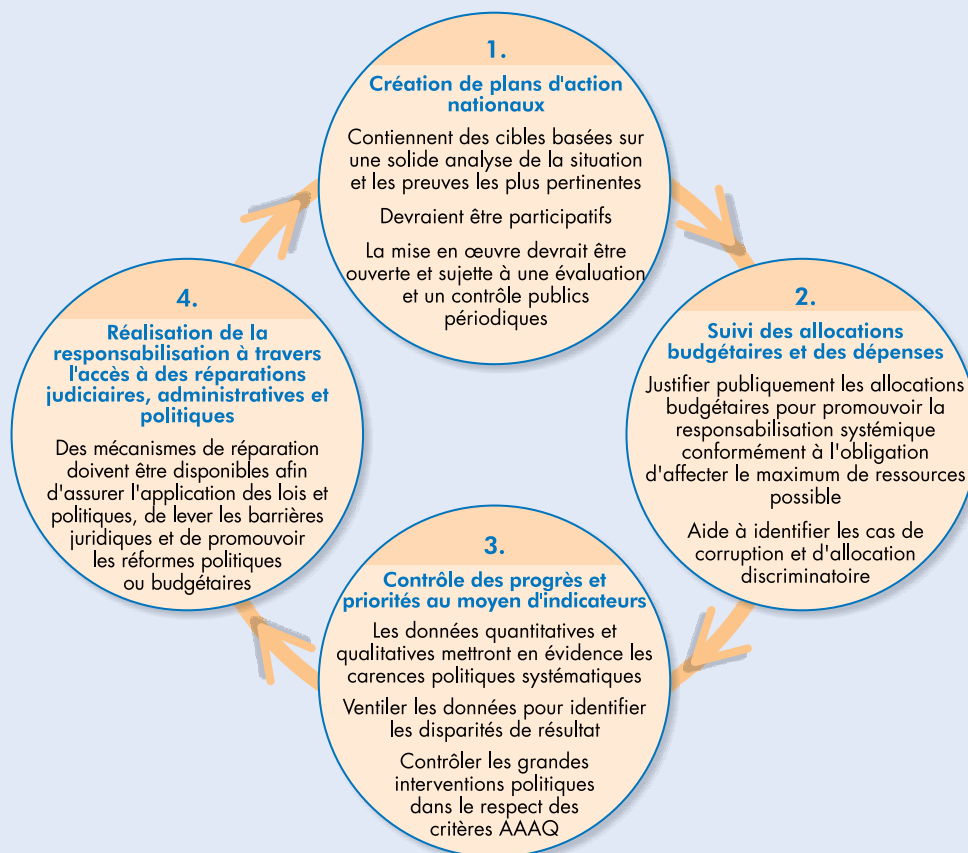
La figure III décrit les quatre étapes clés du processus décisionnel national dans lesquelles les principes et les normes des droits de l'homme devraient être intégrés: la planification,

la budgétisation, le suivi et la reddition de comptes<sup>108</sup>.

Les méthodologies appliquées pour contrôler le respect des droits de l'homme à chaque étape du cycle politique peuvent se baser sur les travaux de plus en plus nombreux sur les « études d'impact sur les droits humains » (EIDH). Ce processus propose des méthodes d'évaluation mises au point dans différents contextes et pour une grande variété d'utilisations. Ces évaluations mesurent toutefois essentiellement l'impact réel ou potentiel des actions politiques sur l'exercice des droits de l'homme et l'application des normes et principes y afférents tels qu'identifiés dans les traités internationaux et la législation nationale. En outre, elles examinent aussi les questions liées aux processus. Par exemple, le processus d'élaboration des politiques devrait promouvoir la participation populaire le plus possible, ne devrait pas être discriminatoire et devrait être tenu de rendre des comptes, en particulier au parlement national.

Les gouvernements commencent à reconnaître l'importance du processus EIDH dans le domaine de la politique commerciale, et certains prennent des mesures pour le mettre en œuvre (voir encadré 5). Par exemple, l'accord de libre-échange Canada-Colombie de 2011 exige des deux gouvernements qu'ils mènent une étude annuelle de l'impact de l'accord sur des droits de l'homme. En novembre 2010 et en septembre 2011, le Parlement européen a invité la Commission à mener des EIDH en relation avec sa politique commerciale, motivé en partie par les controverses sur la volonté de la Commission d'intégrer des normes « ADPIC plus » et des conditions sur la libéralisation dans le domaine agricole dans un accord bilatéral avec l'Inde, qui auraient mis en danger les droits à la santé et à l'alimentation des populations vulnérables. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a élaboré des lignes directrices sur une évaluation de l'impact des accords commerciaux et d'investissement sur les droits de l'homme, qui ont été présentées au Conseil des droits de l'homme en mars 2012.

**Figure III. Intégration des droits de l'homme dans le « cercle de responsabilisation » au niveau national**



Source: Adapté de: Alicia Ely Yamin, « Toward transformative accountability: Applying a rights-based approach to fulfill maternal health », in: *International Journal on Human Rights*, vol. 7, n° 12 (juin 2010).

## B. Responsabilisation politique: renforcement du contrôle parlementaire sur l'exécutif

Dans une démocratie, les élections sont un élément clé de la responsabilisation politique. Lors des élections, les politiciens présentent leurs vues à l'électorat et sont tenus d'informer le public de leurs résultats préalables. Cependant, les élections n'ont lieu que périodiquement. Il incombe au parlement d'obliger l'exécutif à rendre compte de façon plus régulière. Bien que les pouvoirs, les procédures et les sanctions parlementaires varient d'un pays à l'autre, tous les parlements rédigent et adoptent les lois, contrôlent les travaux du gouvernement, examinent les budgets et représentent leurs électeurs. Leur fonction d'adoption de la

législation leur confère une influence unique sur les cadres juridiques. En rendant l'exécutif plus responsable, les parlementaires contribuent à maintenir à la fois la qualité et l'effet de l'action exécutive<sup>109</sup>. En tant que représentants élus du peuple, ils sont au cœur de la responsabilisation politique.

En ce qui concerne le développement, les parlements peuvent imposer aux gouvernements une *obligation redditionnelle* pour leurs performances dans la mise en œuvre des droits économiques et sociaux, y compris le sous-ensemble des droits embrassé par les objectifs du Millénaire pour le développement. Sous réserve que les parlementaires soient investis de manière démocratique, ils peuvent orienter les stratégies de développement, s'assurer que les

propositions législatives respectent et promeuvent les droits de l'homme, évaluer les budgets et l'allocation des ressources, amender la législation inappropriée, se saisir des cas d'abus et de mauvaise gestion et contrôler la conduite de l'exécutif<sup>110</sup>.

Selon l'Union interparlementaire, 109 pays se sont dotés d'organes parlementaires spécialisés traitant des droits de l'homme<sup>111</sup>. Une des principales fonctions de ces comités est de mener des enquêtes. En mars 2012 par exemple, la Commission conjointe des droits de l'homme du Royaume-Uni a publié un rapport sur la mise en œuvre du droit à la vie autonome pour les personnes handicapées<sup>112</sup>. En Australie, la loi sur le contrôle parlementaire des droits de l'homme de 2011 prévoit que tous les nouveaux projets de loi doivent être accompagnés d'une déclaration de compatibilité permettant d'évaluer

si leurs dispositions respectent les obligations de l'Australie en matière de droits de l'homme. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a recommandé que « les évaluations d'impact sur les droits de l'homme fassent partie intégrante de chaque instrument législatif ou initiative politique sur la même base que celle utilisée pour les évaluations ou les déclarations d'impact sur l'environnement<sup>113</sup>. »

Dans l'exercice de leur rôle de surveillance, les parlementaires peuvent stimuler le débat public sur les politiques relatives aux objectifs du Millénaire pour le développement, et en particulier aux droits de l'homme. Les rapports périodiques sur les OMD, généralement présentés au Parlement, constituent un point d'entrée naturel. Les parlements peuvent également mener des enquêtes ou des consultations sur des questions particulières

#### **Encadré 5. Évaluation de l'impact sur les droits de l'homme de l'accès aux médicaments au Costa Rica**

Au Costa Rica, le processus EIDH a cherché à évaluer ex-ante l'impact probable des clauses relatives à la protection de la propriété intellectuelle contenues dans l'accord de libre-échange États-Unis-République dominicaine-Amérique centrale sur l'accès universel aux médicaments, en adoptant une méthodologie pas-à-pas couvrant l'examen initial, le cadrage, l'analyse, la formulation de conclusions et recommandations et l'évaluation et le suivi. Au Costa Rica, l'EIDH a conclu que l'accord était susceptible de renforcer la position des laboratoires pharmaceutiques innovateurs, en prolongeant les périodes de commercialisation exclusive et en permettant aux entreprises d'augmenter les prix des produits pharmaceutiques.

En ce qui concerne le processus, la négociation et l'adoption de l'accord ont respecté à bien des égards les droits de l'homme qui y étaient liés, notamment les droits politiques comme la tenue d'un référendum sur l'adoption et des consultations avec les parties prenantes au cours des négociations. Cependant, l'obligation de certification par les États-Unis des lois nationales costaricaines entrave le pouvoir décisionnel démocratique du parlement. L'obligation non réciproque de certification

américaine des réformes juridiques du Costa Rica a constitué une usurpation du rôle du Parlement et un déni des droits politiques qui affaiblissaient la confiance faisant de la démocratie costaricaine un bouclier pour les droits de l'homme lors de la mise en œuvre de l'accord.

Il est intéressant de noter qu'il n'y a pas eu d'obstacles politiques à la réalisation de l'EIDH au Costa Rica, et ce malgré la réticence de nombreux gouvernements à assumer eux-mêmes la responsabilité explicite de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Les représentants des ministères, du Parlement et d'autres institutions sont apparus aussi à l'aise avec la terminologie des droits de l'homme que ceux de la société civile et du secteur privé. Le cadre juridique des droits de l'homme relativement solide et la culture politique rencontrés dans ce pays ont fourni un environnement propice à l'EIDH.

*Source:* Simon Walker, « The United States–Dominican Republic–Central American Free Trade Agreement and access to medicines in Costa Rica: A human rights impact assessment », in: *Journal of Human Rights Practice*, vol. 3, n° 2 (juillet 2011), pp. 188–213.

en rapport avec les OMD, y compris sur le comportement des acteurs privés (par exemple sur les passations de marchés irrégulières). Les parlements et les parlementaires collaborent également avec d'autres institutions et les médias dans la discussion et la recherche sur des sujets liés aux droits de l'homme et aux OMD. Leur capacité à représenter leurs électeurs et à agir en leur nom constitue une expression vitale et parlementaire de la responsabilisation verticale, qui peut porter des questions marginales, notamment les préoccupations des minorités ou des groupes vulnérables, à l'attention du grand public.

Dans la pratique, la volonté des parlementaires de représenter leurs électeurs est inégale. Dans la plupart des cas, les individus sont en mesure d'obtenir des informations par le biais de leur parlement – des interventions efficaces notables ont été enregistrées sur les dépenses publiques et la vérification des comptes<sup>114</sup> – mais d'autres formes de service ne s'offrent pas toujours à eux. De nombreux pays n'ont pas de systèmes de contrôle parlementaire de l'action menée par le gouvernement pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, ni même la participation du Parlement à la préparation et la mise en œuvre des stratégies nationales de développement. Pour les individus et les groupes qui cherchent à faire progresser les OMD par l'intermédiaire du parlement, les grandes questions consistent à veiller à ce que les parlementaires soient bien informés (étant donné les nombreuses demandes concurrentes portées à leur attention), suivent régulièrement les objectifs (durant le cycle parlementaire et électoral) et questionnent vigoureusement le gouvernement quand ses résultats ne sont pas satisfaisants.

### C. Responsabilisation administrative

Considérant que les mécanismes de responsabilisation judiciaires examinent le bien-fondé, la légalité et la constitutionnalité des politiques publiques et de la conduite des fonctionnaires, les mécanismes administratifs permettent de s'assurer que ces derniers mettent en œuvre les politiques de manière correcte et conforme à leur objectif. Le cadre des droits de l'homme accorde généralement moins d'attention à la responsabilisation administrative,

même si elle est sans doute le facteur le plus direct de performance du gouvernement. Une prestation de services efficace est impossible si l'administration est incapable de prendre des décisions ou de les appliquer de manière professionnelle. De même, les sanctions juridiques ou autres ne peuvent généralement pas remédier à l'incompétence atavique, à la corruption ou à la mauvaise conduite. Pour réaliser les normes relatives aux droits de l'homme, il est nécessaire de se concentrer sur le travail des ministères qui conçoivent et exécutent la politique sociale, et pas seulement sur la législation et le travail d'élaboration des organes législatifs et de contrôle.

En vertu des principes émergents du droit administratif mondial, la reddition de comptes exige des institutions qu'elles respectent des normes en matière de transparence, de participation, de motivation des décisions et de légalité, et qu'elles assurent un contrôle effectif de leurs décisions<sup>115</sup>. Cela montre l'importance de la responsabilisation administrative au sein des institutions. Dans le contexte des droits de l'homme en particulier, les discussions sur la reddition de comptes se concentrent souvent sur les mécanismes extérieurs – parlements, médiateurs, société civile et médias – qui jouent un rôle crucial dans le contrôle des performances des institutions publiques. Dans la pratique cependant, la qualité de la supervision administrative *interne* aux institutions est sans doute ce qui détermine le plus leurs performances. Aucune surveillance extérieure ne pourra améliorer les performances des institutions ou des fonctionnaires si les systèmes internes de contrôle ne fonctionnent pas, ou s'ils sont corrompus. La présente publication met l'accent sur les processus externes de responsabilisation que la législation sur les droits de l'homme met en exergue, mais il ne faut pas oublier que de solides procédures administratives internes les complètent et leur donnent effet. La sensibilisation externe et les sanctions ne peuvent pas réparer une administration irrégulière; au contraire, l'administration est la plus efficace lorsqu'elle est capable de répondre aux critiques justifiées.

De nombreuses lignes directrices, chartes et lois définissent les devoirs des administrateurs publics. Parmi elles figurent les Principes propres



© Photo Nations Unies / Marine Perret

à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public de l'OCDE (1998); les Lignes directrices pour gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public de l'OCDE (2003); le cadre éthique de l'Union européenne pour le secteur public (2004); la Charte de la fonction publique africaine (2001) et la Charte ibéro-américaine de la fonction publique (2003). De façon générale, ces documents mettent en avant les valeurs neutralité, de représentativité, d'impartialité, de justice, d'équité et de réactivité. De plus en plus, des valeurs orientées sur le marché sont également mentionnées, comme l'efficacité, la productivité et la compétitivité. Certains suggèrent qu'il existe une « consonance des valeurs fondamentales » entre les droits de l'homme et les règlements administratifs, en ce sens que tous cherchent à limiter l'exercice arbitraire ou déraisonnable du pouvoir et visent à des procédures justes et transparentes<sup>116</sup>.

La responsabilisation administrative promeut l'*obligation redditionnelle* de plusieurs façons. Tout d'abord, une bureaucratie hiérarchisée crée un système de gestion qui responsabilise

les fonctionnaires auprès de fonctionnaires de rang plus élevé, leurs superviseurs, et, éventuellement, vis-à-vis des bureaux d'audit. Les codes de conduite, les ententes de rendement et les pratiques d'audit instaurent une culture administrative qui valorise et maintient des normes de conduite élevées par le biais de processus internes de contrôle qui ne sont pas motivés principalement par un contrôle public ou parlementaire.

Les administrations peuvent recourir à de nombreux mécanismes de traitement des plaintes et de réparation. Ces mécanismes répondent aux revendications légitimes des plaignants en matière de justice et aident à identifier les problèmes systémiques imposant une réforme. Les procédures de recours formelles visent généralement à expliquer les décisions administratives et à évaluer les services fournis à l'aune d'une norme communément appliquée. Les agences gouvernementales et les entreprises privées utilisent une variété de moyens pour recueillir les plaintes et les griefs, notamment les boîtes aux lettres dédiées, les adresses électroniques, les systèmes de messagerie, les lignes d'appel, les sites web interactifs, les guichets et responsables du traitement des plaintes. Ces services peuvent être situés dans des hôpitaux, des écoles, des bureaux distincts au sein des ministères, des usines, etc. Ils peuvent se spécialiser, en se concentrant sur un problème particulier, ou être saisis des commentaires ou plaintes de tout type.

Les systèmes de responsabilisation internes peuvent être améliorés s'ils tiennent compte des normes relatives aux droits de l'homme, qui fournissent aux administrateurs publics des indications supplémentaires sur les normes de conduite que les fonctionnaires devraient respecter, sur les standards de prestation de services et les processus administratifs. Elles définissent également les droits essentiels des individus et des clients servis par une administration. Parmi ces droits se trouvent notamment les droits d'obtenir des renseignements sur les services offerts et de demander réparation en cas de mauvaise administration<sup>117</sup>.

## D. Responsabilisation judiciaire: faire valoir les droits à travers les tribunaux

Dans le contexte des droits de l'homme, la reddition de comptes est souvent confondue avec la responsabilisation judiciaire, à savoir le droit de s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation et sanction lorsque les droits de l'homme sont violés ou lors que les détenteurs d'obligations ne respectent pas leurs obligations en matière des droits de l'homme. En effet, leur *force exécutoire* devant les tribunaux est l'une des contributions spécifiques des droits de l'homme à la responsabilisation, y compris dans le contexte du développement. Les tribunaux offrent un mécanisme de responsabilisation horizontale que les individus peuvent utiliser directement pour lutter contre les violations de leurs droits<sup>118</sup>.

Au cours des deux dernières décennies, l'application judiciaire des droits économiques et sociaux est devenue monnaie courante dans de nombreux pays, pour des raisons souvent pertinentes pour le développement. Dans certains cas, les litiges des droits économiques et sociaux reflétaient les contentieux traditionnel sur les droits civils et politiques, se concentrant sur les recours laissés aux personnes dont les droits avaient été niés ou limités. Souvent, l'État a été sommé de justifier ses décisions et de suivre la procédure régulière quand ses actes compromettaient l'accès aux services fondamentaux ou affectaient de façon disproportionnée certains individus ou groupes. D'autres cas, moins nombreux, ont constitué des tests sur le fond et la forme pour faire valoir que les coupes menées dans les services gouvernementaux s'assimilaient à des mesures rétrogrades<sup>119</sup>. Telle a été la conclusion formulée en 2008 par la Cour constitutionnelle colombienne, par exemple, quand le gouvernement a réduit le budget du régime public d'assurance maladie<sup>120</sup>.

La responsabilisation judiciaire met de plus en plus l'accent sur la conduite des acteurs non étatiques. Dans de nombreuses juridictions, une plainte peut être déposée contre les entreprises et les autres privés en cas de violation des droits de l'homme. Les entreprises multinationales ont fait face à des actions en justice aussi bien dans

leur pays d'origine que dans les pays d'accueil. Aux États-Unis, l'Alien Torts Claim Act (« loi sur le règlement des plaintes étrangères ») a été utilisée par des groupes indigènes et des communautés locales pour poursuivre les sociétés américaines coupables d'atteintes aux droits de l'homme dans leurs pays, même si à ce jour toutes ces plaintes ont été rejetées ou se sont réglées à l'amiable. Dans d'autres cas, l'action a visé les États qui ne protégeaient pas les individus contre les violations des droits de l'homme, en raison d'expulsions forcées exécutées par des acteurs privés, de mauvaises conditions de travail dans les entreprises, de discrimination dans les contrats privés, ou de pollution environnementale causée par des sociétés privées<sup>121</sup>. La responsabilisation judiciaire est moins développée en ce qui concerne les violations qui se produisent dans le contexte de partenariats public-privé, lorsque des acteurs non étatiques deviennent prestataires de services. Les processus de privatisation ont rarement été contestés, en partie parce qu'il est difficile de prouver ex ante que la privatisation causera des dommages<sup>122</sup>.

Dans la plupart des cas, toutefois, ce sont des déficiences *systémiques* qui sont à la base de l'exclusion de l'accès aux soins de santé, à l'éducation, au logement et d'autres droits sociaux. Les litiges qui se concentrent uniquement sur les différentes sanctions punitives peuvent alors s'avérer contreproductifs, et l'action judiciaire devrait chercher à identifier les causes structurelles de la mauvaise qualité des services ou de l'exclusion afin d'inciter l'État à agir pour les supprimer<sup>123</sup>. En Amérique latine, en Inde et en Afrique du Sud, de célèbres affaires ont eu un effet direct sur les politiques sociales et économiques, à une échelle éclipsant les avantages immédiats pour les individus ou les communautés directement concernés. Une récente étude sur l'impact des mécanismes de responsabilisation judiciaire dans cinq pays estime que l'exécution judiciaire des droits économiques et sociaux « a sans doute évité des dizaines de milliers de morts et probablement enrichi la vie de millions d'autres<sup>124</sup> ». D'une manière générale, bien que l'approche et la pratique des tribunaux à travers le monde aient beaucoup varié, elles ont eu tendance dans ces affaires à se concentrer sur l'incapacité des États à prendre les mesures nécessaires pour réaliser



## Encadré 6. La recherche de la responsabilisation transformatrice à travers les tribunaux

Une action en justice peut servir non seulement à faire entendre les griefs individuels et à offrir une réparation aux victimes de violations des droits de l'homme, mais elle peut aussi déboucher sur un examen étendu de la façon de préserver les droits dans la société et de donner effet à un changement politique plus transformateur. Voici deux exemples pertinents pour le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement.

### **Mise en œuvre de programmes alimentaires en Inde: *People's Union for Civil Liberties v. Union of India and others***

Malgré une croissance économique significative au cours des dernières décennies, le taux de malnutrition en Inde, en particulier chez les enfants, reste l'un des plus élevés au monde et a d'énormes conséquences sur la morbidité et la mortalité. Les chiffres des décès liés à la malnutrition – en dépit de la présence dans les réserves stratégiques d'un excédent de céréales conservé pour les périodes officielles de famine – ont incité l'Union populaire pour les libertés civiles à saisir la Cour suprême en 2001. Ce litige d'intérêt public a débouché en 2003 sur une décision établissant que le droit à la vie, consacré par l'article 21 de la Constitution, avait été compromis à la suite de l'échec des programmes alimentaires. La Cour a ordonné que le code de la famine soit mis en œuvre, que les magasins de rationnement fournissent des céréales à un prix fixe pour les familles vivant en dessous du seuil de pauvreté, que les cartes de rationnement pour des céréales gratuites soient distribuées à toutes les personnes sans moyens de subsistance, que des campagnes de publicité voient le jour et que les gouvernements des États fédérés mettent progressivement en œuvre des programmes de repas de midi dans les écoles. L'affaire a eu un retentissement énorme: elle a lancé le débat sur les grandes questions de la faim et de la malnutrition en Inde, a mobilisé de plus grands mouvements pour le droit à l'alimentation, a incité le gouvernement à agir et a établi des

lignes directrices pour la reddition de comptes aux niveaux régional et national.

### **Amélioration de la disponibilité des traitements antirétroviraux en Afrique du Sud: *Treatment Action Campaign v. Minister of Health***

L'Afrique du Sud compte plus de personnes vivant avec le VIH que n'importe quel autre pays, environ 18 pour cent de la population. En 2001, le taux de prévalence du VIH chez les femmes enceintes était estimé à 24,5 pour cent et le nombre d'enfants nés avec le virus s'élève à environ 70 000 par an. Treatment Action Campaign, une organisation de la société civile active dans le domaine du sida, a porté plainte contre le gouvernement sud-africain devant la Cour constitutionnelle pour non-fourniture de l'accès aux médicaments conçus pour prévenir la transmission mère-enfant du virus pendant le travail. En 2000, le gouvernement a annoncé un programme visant à introduire le médicament antirétroviral névirapine dans un nombre limité de projets pilotes. La névirapine peut considérablement réduire la transmission du VIH de la mère à l'enfant. Treatment Action Campaign a toutefois fait valoir que ces restrictions avaient entraîné des infections et des décès inutiles et constituaient une violation des articles 27 et 28 de la Constitution sud-africaine. La Cour a estimé que le gouvernement devait assurer l'accès aux médicaments pour toutes les femmes enceintes vivant avec le VIH et que les restrictions à des fins de recherche empêchaient l'accès d'individus qui pouvaient être raisonnablement inclus dans le programme. Cet arrêt a sans doute sauvé des dizaines de milliers de vies et a fait progresser le droit à accéder aux médicaments essentiels et vitaux. Le succès rencontré par la plainte de Treatment Action Campaign a servi de catalyseur pour la mobilisation des efforts dans le monde entier pour la fourniture dans les pays en développement d'un traitement antirétroviral crucial pour la réalisation de l'objectif 6.

progressivement les droits et sur leur incapacité à assurer immédiatement un niveau minimum de jouissance<sup>125</sup>.

Les tribunaux ont proposé une variété de réparations, dont certaines ont impliqué de profondes réformes de la politique sociale. Dans certains cas, les tribunaux ont ordonné aux États d'emprunter une voie d'action particulière ou de

## Encadré 7. Répondre aux griefs dans la prestation de services: approches « de détail » et « de gros » des litiges relatifs aux droits sociaux

Les traditions juridiques locales, les configurations institutionnelles et les circonstances politiques influencent l'approche adoptée par les tribunaux pour entendre les plaintes concernant la prestation de services. En raison de conceptions divergentes sur ce que les juges sont censés faire, les tribunaux des pays de droit civil agissent en général au niveau « de détail », tandis que les tribunaux des pays de common law sont plus à l'aise au niveau « de gros », examinant la légalité des politiques et pratiques qui débouchent sur le refus d'offrir à des nombres potentiellement importants d'individus les services auxquels ils ont droit.

Par exemple, en matière de politique de santé, les tribunaux civils d'Amérique latine sont devenus récemment un moyen de recours « de détail » extrêmement courant. Au Brésil, au cours de la dernière décennie, les tribunaux ont examiné environ 100 000 affaires concernant l'accès aux traitements médicaux (essentiellement des médicaments) garanti par la constitution de 1988 et les directives opérationnelles. De même, rien qu'en 2008, les tribunaux colombiens ont reçu plus de 142 000 demandes relatives à des affaires médicales (portant la plupart du temps sur le refus par les assurances-maladie de fournir au patient un traitement ou des médicaments). Au Costa Rica, le nombre de recours constitutionnels contre l'organisme de sécurité sociale et le nombre total de revendications personnelles augmentent chaque année depuis 1997. Dans les trois pays, les demandeurs ont gagné dans la grande majorité des cas, mais il semble que les classes moyennes se soient prévaluées d'un recours en justice beaucoup plus souvent que les individus et les groupes les plus marginalisés.

L'approche « de gros » de la réparation est illustrée dans les affaires relatives aux subventions sociales traitées par les tribunaux de common law sud-africains. Pour éradiquer la corruption présumée dans l'attribution de l'aide sociale, la province

du Cap-Oriental a suspendu à la fin des années 1990 le paiement de la quasi-totalité des aides sociales, y compris celles versées aux personnes handicapées. Lorsque le Legal Resources Centre et d'autres organisations non gouvernementales (ONG) ont interrogé le gouvernement provincial quant à la légalité de cette action, les autorités ont convenu de créer le service « Pensioner's Friend » (« Ami du pensionné ») et les bureaux nécessaires pour rétablir les versements indûment suspendus. Depuis lors, des dizaines de milliers de personnes ont déposé une requête devant les tribunaux pour recevoir de nouveau cette aide, majorée dans certains cas des intérêts, des pénalités et des frais de justice. Les tribunaux d'instance d'Afrique du Sud ont validé un grand nombre de ces demandes, mais la province tarde toujours à se conformer à leur décision, ce qui donne lieu à des interventions ultérieures de la Haute Cour, de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle. En raison de ces retards bureaucratiques et politiques, ces tribunaux sont passés en 2004 d'une approche « de détail » à une approche « de gros » qui, espèrent-ils, sera plus efficace.

En résumé, bien que coûteux, les tribunaux restent une option importante pour obtenir réparation dans les secteurs sociaux. Pour fonctionner efficacement, un système de recours requiert à la fois des voies de recours (telles que les tribunaux, à côté des mécanismes administratifs et non judiciaires) et une procédure de demande bien conçues. Du côté de la demande, les institutions clés sont les ONG, la société civile et les médias, qui ont besoin d'un climat politique et économique favorable pour fonctionner correctement.

Source: Varun Gauri, « Redressing grievances and complaints regarding basic service delivery », document de travail sur les recherches politiques, n° 5699, Washington, D.C.: Banque mondiale, juin 2011.

mettre en place un mécanisme de surveillance. En Afrique du Sud par exemple, la Haute Cour a ordonné à la Ville du Cap de signaler sous serment dans les quatre mois les mesures qu'elle avait prises pour venir en aide aux squatters sans terre menacés d'expulsion<sup>126</sup>. Même si,

pour respecter la séparation des pouvoirs, les tribunaux se sont abstenus de donner des directives concernant les décisions politiques ou financières, ils ont émis des commentaires sur les processus décisionnels. Dans certains cas, ils ont demandé aux États de s'engager dans

une consultation et une participation politique véritables pour résoudre des compromis politiques difficiles. Certains commentateurs ont appelé cela un modèle d'examen « dialogique », car il favorise l'engagement coopératif des différentes branches du gouvernement<sup>127</sup>.

L'histoire des litiges sur les droits économiques et sociaux montre néanmoins que de grands obstacles entravent l'intervention judiciaire efficace. Dans de nombreux pays, très peu d'affaires de ce genre peuvent être portées en justice avec une chance de succès, soit parce que ces droits ne sont pas reconnus légalement, soit parce que le système judiciaire a étroitement défini des règles de procédure ou n'a pas la capacité de résoudre les problèmes complexes relatifs aux droits économiques et sociaux<sup>128</sup>. Le coût, la lenteur et, dans une certaine mesure, l'incertitude quant au résultat dissuadent souvent les gens de demander réparation par le biais du système juridique. Quand les systèmes juridiques sont corrompus ou susceptibles d'être récupérés par les intérêts des élites, la méfiance vis-à-vis de la loi est un autre obstacle majeur à la justice. Bien que des efforts aient été accomplis pour les rendre mécanismes judiciaires plus accessibles, en particulier pour les pauvres, ceux qui vivent dans la pauvreté continuent à faire face à des problèmes insurmontables quand ils essaient d'obtenir réparation devant les tribunaux. Dans certains cas, l'action judiciaire a même été associée à un creusement de l'écart entre les classes moyennes et les pauvres<sup>129</sup>.

Il faut beaucoup plus de travaux empiriques pour comprendre les conditions dans lesquelles la revendication des droits de l'homme devant la justice mènera à des résultats positifs, en particulier pour les populations les plus marginalisées. Cependant, les données disponibles laissent supposer une plus grande efficacité quand les requêtes sont associées à la mobilisation sociale et politique sur la même question<sup>130</sup>. Dans certains cas, la possibilité d'une exécution judiciaire a un effet dissuasif et donne du poids aux mouvements sociaux<sup>131</sup>. C'est pourquoi il est judicieux de contextualiser la responsabilité judiciaire. C'est une stratégie qui peut renforcer la sensibilisation au respect des droits économiques et sociaux et faire

progresser les objectifs du Millénaire pour le développement, mais ce n'est pas le seul moyen.

## E. Organes de contrôle indépendants

Les organes de contrôle externes complètent et renforcent la responsabilisation administrative interne. Parmi eux, on trouve des organismes officiels, tels que les auditeurs, les contrôleurs et les comités et commissions de la fonction publique, et des organismes indépendants reconnus par le gouvernement, comme les bureaux de médiation et les commissions nationales des droits de l'homme.

De nombreux organismes indépendants ont étendu leur base d'adhésion ces dernières années. Aux Philippines, par exemple, un quart des membres des conseils locaux de développement<sup>132</sup>, ainsi que d'autres organismes locaux, comme les conseils scolaires et les conseils de santé, doivent être des représentants d'ONG ou d'OSC<sup>133</sup>. Veiller à ce que la participation à de tels organismes soit plus que symbolique reste un défi<sup>134</sup>.

Les organes de règlement des différends peuvent jouer un rôle dans le renforcement de la reddition de comptes, peut-être en particulier des acteurs privés. En Équateur par exemple, l'Observatoire citoyen des services publics a déposé plusieurs plaintes devant les mécanismes nationaux de résolution des litiges et auprès du Conseiller/médiateur de la SFI concernant les menaces que la contamination de l'eau et les tarifs élevés pratiqués à Guayaquil faisaient planer sur le droit à l'eau et à l'assainissement. Un accord a été conclu avec la société privée de distribution d'eau. Celle-ci a changé sa politique de coupure de l'alimentation et créé un fonds pour les utilisateurs incapables de payer leurs factures<sup>135</sup>. En Inde, les médiateurs bancaires ont été mandatés pour entendre les griefs des clients (par exemple, en ce qui concerne les contrats opaques émis par les institutions de microfinance)<sup>136</sup>.

Certains organes de contrôle possèdent un mandat étendu en matière de droits de l'homme. Les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), qui comprennent les commissions des droits de l'homme et les médiateurs, jouent

un rôle unique dans l'établissement de la responsabilité des institutions de l'État et des acteurs non étatiques. En général, elles n'ont pas de pouvoir d'exécution, même si certaines peuvent saisir les tribunaux. Lorsque c'est le cas, la mise en œuvre de leurs décisions et recommandations dépend essentiellement du consentement de l'État et du soutien du public. Les individus et les groupes peuvent collaborer avec les institutions nationales des droits de l'homme à de nombreux niveaux. Ces dernières jouent un rôle quasi-judiciaire lorsqu'elles enquêtent sur les plaintes individuelles ou recherchent une réparation en justice à travers des procédures amiables et des actions d'intérêt public. Elles appliquent des formes de contrôle élargies quand elles examinent ou font rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement, sur la réduction de la pauvreté ou sur les allocations budgétaires. Elles peuvent être les défenseurs pour le renforcement des protections juridiques des droits de l'homme, y compris des droits économiques et sociaux, ou conseiller les fonctionnaires et autres détenteurs d'obligations sur la manière de s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme.

Comme elles servent de lien entre la société civile, les institutions publiques et les entreprises, les INDH sont bien placées pour aider les personnes dont les droits sont violés dans le cadre des politiques et programmes relatifs aux OMD<sup>137</sup>. Une enquête auprès des institutions nationales a révélé que 70 pour cent (des 43 INDH qui ont répondu) d'entre elles peuvent recevoir des plaintes concernant certaines entreprises (par exemple, les entreprises publiques et les fournisseurs de services publics) et certains droits (notamment la non-discrimination)<sup>138</sup>. En 2009, l'institution nationale népalaise a créé un comité des droits économiques et sociaux qui a mené une série de consultations afin d'identifier des indicateurs complémentaires basés sur les droits pour la réalisation des OMD. Ce travail a débouché sur la publication en septembre 2011 d'un guide de l'utilisateur rédigé conjointement avec le HCDH<sup>139</sup>. Aux Philippines, l'INDH a établi un comité qui supervise la mise en œuvre du plan national de développement, mais elle a dû étendre son mandat pour le faire. Comme on le

© Photo Nations Unies / Kiboe Park



lira dans l'encadré 8, plusieurs institutions nationales ont joué un rôle clé dans le contrôle de l'accès aux services en lien avec les OMD.

Malgré ces exemples de bonnes pratiques, les INDH affichent des résultats inégaux pour la promotion de la responsabilisation en matière de droits de l'homme en rapport avec les objectifs du Millénaire pour le développement. De nombreux facteurs ont influé sur leur capacité à le faire: les restrictions à leur mandat et à leurs pouvoirs; leur degré d'indépendance en matière politique; leur implication peu fréquente dans la politique de développement et la planification budgétaire; et leur capacité limitée à appliquer des méthodologies solides de contrôle des droits économiques, sociaux et culturels. Les Principes de Paris concernant le statut des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme fixent des normes minimales pour le fonctionnement crédible et efficace

## Encadré 8. Responsabilisation en matière de droit à l'eau et à l'assainissement: le rôle des INDH en Colombie, en Équateur et au Pérou

Les INDH de Colombie, d'Équateur et du Pérou se sont engagés dans l'examen et l'approbation des structures tarifaires pour l'approvisionnement en eau afin d'en assurer l'accessibilité financière. Elles ont répondu aux plaintes individuelles et entamé des actions pour non-respect des droits de l'homme. Elles contrôlent fréquemment les agences gouvernementales et les prestataires de services et collaborent étroitement avec les organes de régulation, soumettant des recommandations sur l'amélioration et sur la qualité de l'accès non discriminatoire à l'eau et aux services d'assainissement.

**En Colombie, la Defensoría del Pueblo** (« Bureau du défenseur du peuple ») a publié la première étude nationale sur le respect des droits à l'eau et à l'assainissement, rassemblant des informations détaillées sur les 32 départements du pays, ce qui lui a permis d'évaluer les progrès enregistrés dans la réalisation de ces droits dans presque toutes les municipalités. Elle a diffusé ces informations aux membres des communautés, aux OSC et aux gouvernements locaux. Elle a également coopéré avec le vice-ministre de l'Environnement pour sensibiliser aux objectifs de la stratégie nationale en matière d'eau potable et d'assainissement.

**En Équateur, la Defensoría del Pueblo** a récemment déposé une requête demandant à la Seconde Cour des garanties pénales d'invoquer des mesures de précaution à l'encontre du

président d'une société locale de distribution d'eau et d'assainissement et d'autres acteurs du secteur. Elle a demandé à la cour, entre autres, un moratoire sur les frais jusqu'à ce que le service soit régularisé, en particulier dans les régions mal desservies.

**Au Pérou, la Defensoría del Pueblo** a favorisé le dialogue et est intervenue dans des différends entre les communautés, les prestataires de services et la SUNASS, l'autorité nationale de régulation pour le secteur de l'eau et de l'assainissement. Grâce à son rapport complet sur le secteur de l'eau intitulé « Ciudadanos sin agua: Análisis de un derecho vulnerado » (« Citoyens sans eau: Analyse d'un droit violé », 2005), elle a convaincu la SUNASS de prendre des résolutions qui l'obligent à répondre à toutes les plaintes relatives à ses opérations et à élaborer des lignes directrices pour un tribunal d'examen administratif national qui pourrait agir comme organe de dernier recours sur les plaintes des utilisateurs. Selon la Defensoría, la plupart des fournisseurs se montrent coopératifs, mais beaucoup n'ont toujours pas mis en place de système de dépôt et de suivi des plaintes. Elle propose de collaborer avec la SUNASS et les fournisseurs au développement d'une procédure de plainte uniformisée.

*Source: Catarina de Albuquerque et Virginia Roaf, On the Right Track: Good Practices in Realizing the Rights to Water and Sanitation, 2012.*

de ces institutions<sup>140</sup>. Cependant, beaucoup continuent à faire face à des défis particuliers pour le suivi des droits économiques et sociaux, qui devront être surmontés si elles veulent jouer un rôle plus actif dans le cadre de la politique nationale de développement<sup>141</sup>.

### F. Responsabilisation sociale: un processus ascendant

La « responsabilisation sociale » couvre un large éventail d'activités par lesquelles les individus et les OSC mobilisent directement ou indirectement la demande de reddition de comptes. Ces activités sont généralement

indépendantes mais elles peuvent être facilitées par l'État et sont de plus en plus fréquemment soutenues par les agences multilatérales de développement au nom de la promotion de la gouvernance responsable et de la lutte contre la corruption. Elles emploient souvent des techniques participatives de collecte de données et le lobbying pour favoriser l'accès transparent aux informations nécessaires pour évaluer les budgets, contrôler les dépenses publiques et la prestation des services publics, créer les cartes de pointage citoyennes et communautaires, mener les audits sociaux, etc. Aidés par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, les OSC et les mouvements

sociaux ont fait preuve de créativité en inventant de nouvelles techniques de responsabilisation sociale<sup>142</sup>. Il s'agit notamment de la cartographie communautaire par le biais de l'externalisation ouverte (« crowd-sourcing ») ou de l'utilisation de systèmes mondiaux de localisation pour afficher et analyser des informations sur la prestation des services.

Ces approches peuvent renforcer d'autres mécanismes de reddition de comptes de différentes manières. Tout d'abord, le contrôle direct et la pression de la société civile peuvent générer la responsabilisation. La responsabilisation sociale a le potentiel d'habiliter les gens qui ont traditionnellement été exclus ou marginalisés à revendiquer leurs droits plus efficacement. En mettant l'accent sur « l'évaluation empirique de l'impact<sup>143</sup> », le contrôle direct permet aux détenteurs de droits et d'obligations concernés de s'engager les uns avec les autres de façon plus informée, directe et constructive. Cela augmente également la pression sur les responsables, qui sont alors

incités à expliquer et à justifier leurs décisions et actions. Comme le montrent les exemples de l'encadré 9, ces activités ont pour but, entre autres, de réduire les déchets dans les budgets du secteur des services, de dénoncer la corruption, d'améliorer la mise en œuvre des programmes, de réorienter les ressources vers les communautés pauvres et de renforcer la satisfaction des utilisateurs.

Les activités de responsabilisation sociale reposent sur des incitations ou des sanctions informelles, en particulier la pression du public. Agissant comme un catalyseur pour l'action communautaire<sup>144</sup>, elles utilisent les plaintes pour démontrer les défaillances systémiques de la prestation de services. Au Kenya, par exemple, Huruma.info sollicite des rapports (par téléphone mobile ou en ligne) sur la qualité des services publics dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau, de la gouvernance et des infrastructures. Les rapports couvrent des questions telles que le manque de médicaments, les nids de poule, l'absentéisme

### Encadré 9. Outils de responsabilisation sociale pour les droits à l'eau et à l'assainissement: République-Unie de Tanzanie, Ouganda et Ghana

En République-Unie de Tanzanie, les communautés locales ont contrôlé la façon dont le gouvernement affectait les ressources au moyen des **enquêtes de suivi des dépenses publiques**, avec le soutien du programme d'aide de l'Église de Norvège. Elles ont vérifié si les fonds alloués pour l'eau et l'assainissement étaient dépensés comme prévu et au profit des bénéficiaires envisagés, et ont identifié des cas de malversation. Elles ont élu les comités et, lorsque l'un de ceux-ci détectait des différences entre les dotations budgétaires et les dépenses réelles, elles ont demandé des explications au fonctionnaire concerné. Cela a également incité les services de l'eau à se montrer plus réceptifs et responsables

Les « **cartes de rapport citoyennes** » visent à identifier les besoins de la communauté et à aider à instaurer la responsabilisation entre les membres de la communauté et les prestataires de services. Elles ont été testées dans l'État de Bangalore, en Inde, pour mesurer la satisfaction de la communauté quant au coût et à la qualité

des services, et sont maintenant largement utilisées dans d'autres pays et régions. En Ouganda, les initiatives communautaires intégrées de développement ont fait des cartes de rapport citoyennes un outil de promotion à long terme de la participation du public au contrôle des services de l'eau, dont les résultats sont transmis aux prestataires de services et aux autorités locales.

Au Ghana, certaines communautés utilisent des « **cartes de pointage communautaires** » pour créer un ordre du jour pour les discussions avec les prestataires de services. L'exercice a aidé les autorités locales et les prestataires de services à répondre aux besoins des utilisateurs, et a également changé le comportement et les attitudes des usagers. Dans un cas, le dialogue a même amené la communauté à cesser de siphonner une partie de l'eau de distribution pour la revendre.

Source: Catarina de Albuquerque et Virginia Roaf, *On the Right Track: Good Practices in Realising the Rights to Water and Sanitation*, 2012.

des enseignants, les points d'eau cassés, etc. La dénonciation publique des violations des droits de l'homme constitue elle-même une forme de sanction, obligeant les responsables à répondre de leurs actes. Dans certains cas, la crainte de dommages pour la réputation peut être un moyen de dissuasion ou d'incitation plus fort que les sanctions pénales. Dans le district de Mazowe au Zimbabwe, la corruption dans les écoles rurales aurait chuté quand les autorités scolaires ont réalisé que des membres de la communauté contrôlaient leur conduite et qu'elles auraient à s'expliquer<sup>145</sup>.

En dépit de quelques succès bien documentés, la recherche sur l'impact des activités de responsabilisation sociale indique cependant que les approches « ascendantes » n'ont qu'un effet limité si elles ne sont pas accompagnées de systèmes d'incitation pour les décideurs et les élites<sup>146</sup>. En Indonésie, les chercheurs ont relevé qu'inviter les membres de la communauté à des réunions au cours desquelles les fonctionnaires exposaient les dépenses dans les projets de routes villageoises ne suffisait pas pour induire une baisse statistiquement significative de la corruption<sup>147</sup>. La responsabilisation sociale fonctionne le mieux lorsque les règles et cadres en place prévoient des sanctions juridiques en cas d'actes répréhensibles et permettent à la société civile de surveiller efficacement et d'accéder à des informations essentielles<sup>148</sup>. Aux Philippines par exemple, le Centre philippin pour le journalisme d'investigation a publié en 2000 trois rapports d'enquête sur la richesse inexplicée de l'ancien président Joseph Estrada, qui ont été intégrés dans le dossier d'accusation déposée contre lui par la suite<sup>149</sup>. Les outils de responsabilisation sociale sont également susceptibles d'être inefficaces s'ils sont exportés d'un contexte à un autre sans que l'on n'accorde une attention suffisante à la dynamique locale d'interaction entre les différents acteurs sociaux<sup>150</sup>. Le manque d'accès à l'information et aux données et le besoin d'expertise dans l'utilisation des outils de responsabilisation sociale constituent également de sérieux défis pour la reproduction des modèles qui ont fonctionné dans un contexte particulier.

Sans voies de recours, la valeur de transformation des activités de responsabilisation sociale dépend en définitive de la volonté des détenteurs d'obligations de s'engager dans

© Photo Nations Unies / Marlene Perret



celles-ci. C'est pourquoi la responsabilisation sociale est plus efficace quand son objectif est de compléter et de renforcer les mécanismes de reddition de comptes horizontale évoqués plus tôt. Les activités de responsabilisation sociale peuvent viser, par exemple, à mettre en évidence les insuffisances de ces mécanismes, à faire pression pour leur réforme ou à chercher à renforcer leur efficacité grâce à une participation accrue du public. De telles interventions peuvent favoriser la formation de nouveaux mécanismes de responsabilisation « diagonale », tels que les comités de surveillance citoyenne ou les mécanismes de règlement des griefs (avec des degrés de formalité et d'autorité légale variables)<sup>151</sup>. Dans l'État indien du Jharkhand, par exemple, Water Aid Citizens' Action a formé des membres de la communauté à utiliser la législation sur l'accès à l'information pour suivre les dépenses en matière d'eau et d'assainissement, et a présenté leurs conclusions et témoignages aux responsables locaux. Les fonctionnaires, les prestataires de services et les membres de la communauté ont par la suite accepté un plan d'action concertée.

D'autres efforts sont nécessaires pour appliquer les techniques de responsabilisation sociale aux acteurs non étatiques. Selon la Banque mondiale, « des principes et approches similaires peuvent être appliqués, et se sont

en fait avérés efficaces, pour accroître la responsabilisation du secteur privé, de la société civile et des dirigeants et représentants des communautés<sup>152</sup> ». Les campagnes de la société civile contre les abus commis par les entreprises ne datent pas d'hier. Le Réseau international des groupes d'action pour l'alimentation infantile a influencé la décision de l'Assemblée mondiale de la santé d'adopter le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel en 1981 et a mené depuis lors des audits indépendants et réguliers sur l'application du code<sup>153</sup>. L'inventaire systématique des méthodologies mises au point par les organisations de la société civile pour contrôler le comportement du secteur privé doit toutefois encore être dressé.

## G. Mécanismes liés aux OMD au niveau national

À ce jour, la principale façon dont les États se sont rendus redevables de leurs progrès dans la réalisation des cibles des objectifs du Millénaire pour le développement consiste en la publication de rapports nationaux, régionaux et mondiaux. Ces rapports fournissent des informations sur les politiques publiques déployées pour atteindre les OMD, organisent les circonscriptions en appui à ceux-ci<sup>154</sup>, stimulent le dialogue et le débat et catalysent l'opinion publique<sup>155</sup>. Entre 2001 et 2004, le processus a été supervisé par le PNUD. Au cours de cette période, le nombre de rapports nationaux a augmenté progressivement<sup>156</sup> et, en 2005, plus de 80 pour cent des pays en développement ont produit au moins un rapport national. Les pays ayant repris le flambeau après 2005, la production – et avec elle le sentiment d'appropriation nationale –, a encore augmenté<sup>157</sup>.

Cependant, s'appuyer sur des rapports séparés est problématique. La légitimité et la pertinence des OMD dépendront de la mesure dans laquelle ils sont incorporés dans les stratégies nationales de développement. Les OMD, ou les autres objectifs de développement mondiaux, devraient idéalement être contrôlés dans le cadre

normal du processus de suivi des politiques aux niveaux national et local. Parallèlement, les systèmes de surveillance des OMD peuvent par inadvertance nuire aux processus établis de suivi des politiques et détourner l'attention des questions qui ne figurent pas dans les OMD.

Le système de rapport des OMD a lui-même souffert d'un certain nombre de faiblesses. Tout d'abord, les rapports nationaux sont bien sûr purement volontaires, et les États sont invités, mais pas obligés, à indiquer une période de rapport. Ensuite, le processus de compilation des rapports a été extrêmement technocratique. Les parlementaires, la société civile, les institutions nationales des droits de l'homme, les minorités et les communautés marginalisées n'ont généralement pas été activement impliqués. Par conséquent, de nombreux rapports semblent refléter les demandes d'informations des donateurs et des agences multilatérales<sup>158</sup>, et ont peu fait pour renforcer la reddition de comptes des gouvernements envers leurs propres populations.

La pertinence et la qualité des données sont un autre problème. La fourniture en temps opportun d'informations exactes est une condition préalable pour la surveillance et la responsabilisation. Les soixante indicateurs des OMD ont été imaginés pour constituer un menu facile à gérer, mais de nombreux pays ont du mal à générer les informations dont ils ont besoin. Combinée à l'absence de ventilation des données, cette incapacité a empêché la mesure des progrès (ou de l'absence de progrès) pour différents groupes de population. De nombreux gouvernements négligent ou ignorent la nécessité de recueillir des données sur la race et l'origine ethnique, parmi d'autres catégories de discrimination interdite. Cette question devra être abordée dans les négociations pour l'après-2015, et des règles plus claires sur la collecte de données devront être appliquées plus strictement, et les capacités statistiques nationales renforcées, de même que la volonté politique.



## Chapitre IV.

# Mécanismes de responsabilisation internationaux

Le chapitre précédent a passé en revue les mécanismes de responsabilisation nationaux et subnationaux. Le renforcement de la responsabilisation internationale ou transnationale soulève d'autres questions, parce que les mécanismes sont beaucoup moins développés sur le plan institutionnel. Ce chapitre se penche sur les différentes initiatives internationales qui contribuent à renforcer la reddition de comptes. Certaines appliquent les mécanismes internationaux à la conduite des acteurs nationaux dans leur propre pays; d'autres pour réguler ou sanctionner le comportement des acteurs qui opèrent à l'étranger. Parmi ces mécanismes, certains sont propres aux droits de l'homme et d'autres non,

mais ils peuvent néanmoins être utilisés à des fins de responsabilisation en matière de droits de l'homme. Au niveau national, on peut les classer en quatre grandes catégories: judiciaires et quasi-judiciaires, administratifs, politiques et sociaux.

### A. Responsabilisation dans le contexte de la coopération internationale

Comme on l'a vu au chapitre II, l'une des carences les plus persistantes de la reddition de comptes dans le cadre actuel des OMD est la difficulté de tenir les pays industrialisés responsables des engagements qu'ils ont pris envers le partenariat mondial pour le



développement. Parallèlement aux efforts déployés récemment dans les forums de développement afin de renforcer la notion de responsabilisation mutuelle entre les États, la communauté des droits de l'homme a également cherché à mettre au point des mécanismes plus efficaces pour tenir les États redevables de leur obligation de coopérer au niveau international à la réalisation des droits de l'homme, que ce soit par leur aide au développement ou à travers d'autres domaines de politique internationale, tels que le commerce, la dette et l'investissement.

La doctrine et la pratique juridique commencent à s'intéresser à la définition des critères et des cadres pour aider à déterminer les responsabilités extraterritoriales spécifiques des États dans des cas particuliers (par opposition à la responsabilité générale de tous les États en termes plus larges)<sup>159</sup>. Le droit aux critères de développement abordés dans le chapitre II est un élément important de cet effort. L'encadré 10 décrit deux cas particulièrement parlants où des gouvernements ont reconnu leur responsabilité pour les conséquences extraterritoriales de leur politique de développement sur les droits de l'homme, et ont été tenus de rendre des comptes aux niveaux national et international.

Les cas évoqués à l'encadré 10 illustrent comment les États – soutenus par des mécanismes de responsabilisation à différents niveaux –, reconnaissent déjà des obligations partagées en matière de droits de l'homme au-delà de leurs frontières, élargissant les possibilités de les rendre responsables plus efficacement des conséquences de leur comportement à l'étranger. Le dernier cas, en particulier, montre combien les mécanismes de responsabilisation pour les droits de l'homme (comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels) peuvent aider à engendrer une citoyenneté active au niveau mondial, créer un espace où les détenteurs de droits peuvent s'engager plus directement dans l'examen et le façonnement des décisions de politique de développement qui affectent leurs vies, et aider à favoriser des solutions préventives et correctives aux défis posés par le développement.

Si, sur le plan économique, la Norvège et l'Allemagne réalisent de bien meilleurs résultats

que la plupart des autres pays, des pays plus durement touchés par la crise financière mondiale et la crise de la dette souveraine ont également reconnu que les obligations de coopération internationale ne peuvent être compromises dans de telles circonstances. Par exemple, l'Irlande et le Portugal, qui ont tous deux requis l'aide de l'Union européenne et du FMI en 2011, n'ont réduit leurs budgets d'aide que de 3 pour cent, tandis que l'Italie a même enregistré une augmentation de 25 pour cent. De nouveaux mécanismes de financement innovateur du développement, tels que les taxes coordonnées sur les émissions de carbone, le trafic aérien et les transactions financières et monétaires, sont requis en toute urgence, mais ils exigent beaucoup plus de volonté politique que les États n'en ont démontré à ce jour, ainsi que de nouveaux types d'accords internationaux et des changements dans la gouvernance mondiale<sup>160</sup>.

## B. Mécanismes internationaux des droits de l'homme

---

Les mécanismes des droits de l'homme englobent les organes des traités, les cours régionales et d'autres mécanismes qui jouent un rôle judiciaire ou quasi-judiciaire et permettent aux individus de porter plainte. Les organes des traités ont également une fonction plus large de surveillance. Les organisations de la société civile peuvent leur transmettre des rapports et des informations en parallèle avec les rapports périodiques que les États parties soumettent sur leur respect des droits. Les procédures du Conseil des droits de l'homme confèrent un degré de responsabilité politique internationale, notamment à travers l'examen périodique universel (EPU), mais aussi par le biais de résolutions sur des questions d'actualité et émergentes relatives aux droits de l'homme, ou encore de l'action des experts qu'il mandate au titre d'une procédure spéciale<sup>161</sup>. Des systèmes similaires existent dans plusieurs organisations régionales. Les systèmes internationaux et régionaux de surveillance des droits de l'homme adressent aux États des recommandations d'action, mais ils ne peuvent pas les faire appliquer de force. En fixant des objectifs et des critères, en échangeant des données, en identifiant les tendances et les défis, ils peuvent étendre l'*obligation redditionnelle* des États, renforcer les

## Encadré 10. La responsabilité en matière de droits de l'homme au-delà des frontières

### **La Norvège reconnaît sa part de responsabilité dans la dette grevant sur les droits de l'homme en Équateur**

Dans une démarche sans précédent, la Norvège a reconnu en 2006 sa responsabilité pour l'impact humain négatif de ses politiques de dette étrangère. Voyant en sa campagne d'exportation de navires un « échec de la politique de développement<sup>a</sup> », la Norvège a annulé unilatéralement les dettes pertinentes de cinq pays, dont l'Équateur, qui avait dépensé en 2004 six fois en entretien de sa dette qu'en soins de santé<sup>b</sup>. Ce faisant, elle est devenue le premier pays créancier à annuler la dette au nom de la justice plutôt qu'en référence aux niveaux d'endettement ou de pauvreté de l'emprunteur. En 2002, le Consensus de Monterrey (par. 47-49 et 60) a reconnu la coresponsabilité des pays débiteurs et créanciers, et a appelé à un mécanisme international de restructuration de la dette. L'édition 2010 de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement (résolution 65/1, par. 78 q) et r)) a soutenu cet appel. La décision de la Norvège d'accepter sa coresponsabilité en tant que créancier est le résultat de décennies de pression exercée par la société civile pour assurer la responsabilité, l'obligation redditionnelle et la réparation sous la forme d'une annulation de la dette. Parallèlement à des campagnes publiques menées des deux côtés de l'Atlantique<sup>c</sup>, les organisations équatoriennes de défense des droits de l'homme<sup>d</sup> ont déposé une injonction devant la Cour constitutionnelle et affirmé que la dette était inconstitutionnelle. Après avoir épuisé toutes les voies de recours internes, une action a été introduite auprès de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, qui portait sur l'impact négatif du poids excessif de la dette sur la santé<sup>e</sup>. Ces actions ont contribué à convaincre les autorités équatoriennes et norvégiennes du caractère insoutenable et de l'irresponsabilité absolue de la dette.

La décision historique de la Norvège d'accepter sa coresponsabilité a contribué à inciter l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le

plein exercice de tous les droits de l'homme, particulièrement des droits économiques, sociaux et culturels, à élaborer un ensemble de principes directeurs en la matière (A/HRC/20/23). Produits de consultations extensives, ces Principes directeurs aident à identifier les responsabilités partagées des créanciers et des emprunteurs, et fournissent des critères au moyen desquels les gouvernements, les organisations internationales et le secteur privé peuvent évaluer objectivement leur conduite et appliquer effectivement les normes des droits de l'homme à leurs décisions de prêter et d'emprunter. Soutenus par des engagements mondiaux tels que le Consensus de Monterrey et la Réunion plénière de haut niveau sur les objectifs du Millénaire pour le développement de 2010, ces principes directeurs peuvent être considérés comme faisant partie des efforts visant à la création d'un mécanisme international d'arbitrage de la dette qui fonctionnerait sur la base des principes des droits de l'homme, y compris le principe de la responsabilité partagée.

### **Intégration des droits de l'homme dans la politique de développement de l'Allemagne – étude de cas au Cambodge**

À bien des égards, l'Allemagne est aux avant-postes en matière d'intégration des droits de l'homme dans ses politiques de développement, en reconnaissant dès 2008 les obligations qui lui incombent au-delà de ses frontières: « les droits de l'homme nous fournissent des normes juridiquement contraignantes envers lesquelles nous nous sommes engagés, avec nos pays partenaires, à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières. Ensemble, nous avons ratifié les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et il est donc de notre responsabilité commune de travailler au respect, à la protection et la réalisation des droits de l'homme. En répondant à nos obligations, nous voulons aider nos partenaires à répondre aux leurs de manière spécifique et efficace<sup>f</sup>. »

Ce principe général a été testé au Cambodge, en réaction aux nombreuses expulsions forcées liées à la réforme agraire soutenue par les bailleurs de fonds agraire. En 2009, des organisations de la société civile se sont plaintes au Panel d'inspection de la Banque mondiale que les droits de l'homme et

les politiques de sauvegarde de la Banque mondiale avait été violés au cours d'un projet d'attribution de titres de propriété foncière d'un montant de 28,8 millions de dollars. Ces allégations ont été examinées en 2010, incitant la Banque mondiale à suspendre tout nouveau prêt au Cambodge. En août 2010, le gouvernement allemand a décidé de subordonner son appui technique au projet de gestion de l'administration et de distribution des terres « au renforcement ultérieur de la réalisation des droits de l'homme dans le secteur foncier. Cela signifie entre autres de soutenir les communautés autochtones dans la sécurisation de leurs droits fonciers (...) et de résoudre progressivement les problèmes nés de l'urbanisation sauvage<sup>9</sup>. » Les gouvernements allemand et cambodgien se sont par la suite entendus sur un processus visant à soutenir et accélérer la réforme agraire, en particulier dans les zones habitées par des populations pauvres et sans terre, en établissant des jalons pour l'élaboration d'un cadre juridique et d'un processus de mise en application du projet de gestion de l'administration et de distribution des terres conformément avec les obligations liées aux droits de l'homme<sup>h</sup>. »

Dans l'examen de l'édition 2011 du rapport périodique présenté par l'Allemagne en vertu du Pacte, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a fourni aux organisations de la société civile allemandes et cambodgiennes une plateforme supplémentaire pour le débat sur l'impact que l'aide au développement apportée par l'Allemagne pourrait avoir sur la jouissance des droits de l'homme par les Cambodgiens. Le Comité a souligné les obligations de l'Allemagne en matière de coopération internationale et d'assistance, et exprimé la crainte que son soutien au projet de gestion de l'administration et de distribution des terres au Cambodge n'ait abouti à une violation des droits économiques, sociaux et culturels (art. 21, 11, 22 et 23). Le Comité a demandé à l'Allemagne « de faire en sorte que les politiques de coopération au développement qu'[elle] compte adopter contribuent à la réalisation des droits économiques, sociaux

et culturels consacrés par le Pacte et n'entraînent pas leur violation<sup>i</sup>. » À la suite de cette expérience, et d'autres, l'Allemagne a commencé à intégrer de façon plus proactive les institutions de défense des droits de l'homme dans la conception de ses politiques de développement, et est en train d'analyser comment mettre en place un mécanisme de plaintes pour les titulaires de droits touchés par les projets de la Coopération allemande au développement dans les pays partenaires<sup>k</sup>.

<sup>a</sup> Ministère norvégien des Affaires étrangères, « Cancellation of debts incurred as a result of the Norwegian Ship Export Campaign (1976-80) », communiqué de presse, 2 octobre 2006.

<sup>b</sup> Voir A/HRC/14/21/Add.1.

<sup>c</sup> Voir Kjetil G. Abildsnes, « Why Norway took creditor responsibility – the case of the ship export campaign » (Oslo, Campagne norvégienne sur la dette extérieure; Forum norvégien pour l'environnement et le développement, 2007).

<sup>d</sup> Voir Centro de Derechos Económicos y Sociales, « CDES celebrates the Norwegian Government's decision to cancel its illegitimate debt with Ecuador », communiqué de presse, 6 octobre 2006.

<sup>e</sup> Voir Fons Coomans et Rolf Kunnemann, éd., *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht Series in Human Rights*, vol. 13 (Maastricht, Intersentia Publishers, 2012), p. 160.

<sup>f</sup> Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, *Development Policy Action Plan on Human Rights 2008–2010* (Bonn, 2008).

<sup>g</sup> Disponible à l'adresse [www.phnom-penh.diplo.de/contentblob/2796748/Daten/891720/PE\\_27\\_08\\_10\\_Land\\_sector.pdf](http://www.phnom-penh.diplo.de/contentblob/2796748/Daten/891720/PE_27_08_10_Land_sector.pdf) (accès le 25 novembre 2012).

<sup>h</sup> Conseil cambodgien pour la réhabilitation et le développement et Conseil pour le développement du Cambodge, « Summary record of the negotiations on development cooperation between the Government of the Federal Republic of Germany and the Royal Government Cambodia held in Bonn on 13 and 14 December 2011 », 14 décembre 2011.

<sup>i</sup> E/C.12/DEU/CO/5; E/C.12/KHM/CO/1.

<sup>j</sup> Pour de plus amples informations, voir Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, « Human rights in German development policy », document de stratégie du BMZ 4/2011 e (Bonn, 2011), pp. 15 et 21.

efforts de la société civile et parfois influencer le comportement d'un État. Le travail de nombreux experts mandatés au titre d'une procédure spéciale est certainement en rapport avec les objectifs du Millénaire pour le développement. Les experts thématiques ont été à l'avant-garde des efforts visant à intégrer une perspective de droits de l'homme dans les processus des OMD. Ils apportent une contribution importante au débat analytique sur l'affinement de la future architecture du développement. Certains ont été explicitement mandatés par le Conseil des droits de l'homme pour émettre des recommandations sur les stratégies à mener pour atteindre les OMD et sur la conception de l'agenda du développement pour l'après-2015<sup>162</sup>.

Malgré le potentiel de ces organes à combler les lacunes dans la reddition de comptes dans le contexte des OMD, le système de surveillance des droits de l'homme (y compris les organes des traités) n'a pas jusqu'ici joué un rôle de premier plan dans le suivi des performances des États en la matière. Dans la pratique, les États sont rarement invités à rapporter à ces organes des efforts qu'ils déploient pour atteindre les OMD, et ce bien que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ait interrogé les pays développés sur leurs engagements de développement à l'étranger et leurs obligations en tant que membres des institutions financières internationales. Les rapports nationaux sur les OMD et sur les droits de l'homme sont souvent rédigés en parallèle, sans recoupement entre eux. Comme les débats sur l'après-2015 explorent les mécanismes de reddition de comptes globaux appropriés pour une nouvelle série d'objectifs mondiaux de développement et des cibles qui les accompagnent – au-delà des exemples sectoriels –, de nouveaux mécanismes mondiaux d'examen par les pairs ont été proposés<sup>163</sup>. Cependant, quelles que soient les carences des arrangements de responsabilisation pour les OMD, il est essentiel que les débats sur la reddition de comptes pour l'après-2015 tiennent compte du rôle joué par les mécanismes de responsabilisation internationaux existants et cherchent à les renforcer plutôt qu'à les affaiblir (voir à ce sujet les recommandations visant à créer un cercle vertueux de la responsabilisation au chapitre V).

© OIT / K. Cassidy



### C. Organes politiques intergouvernementaux

Au-delà du système formel de surveillance des droits de l'homme, des États se sont regroupés pour former des *organisations intergouvernementales* qui partagent des intérêts géographiques, économiques, culturels ou historiques. Ces organisations varient grandement dans leur architecture et leurs objectifs. Certaines sont des unions multifonctionnelles bien intégrées, tandis que d'autres ne sont que des groupements informels aux intérêts géopolitiques communs<sup>164</sup>. Beaucoup ont un programme qui met l'accent sur la responsabilisation croissante pour les OMD, et plusieurs évaluent les progrès régionaux.

Par exemple:

- ▶ La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes a mis au point un mécanisme régional pour suivre les progrès dans la réalisation des cibles des OMD<sup>165</sup>;
- ▶ La Ligue des États arabes produit des rapports périodiques conjoints avec la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale sur les progrès dans le sens des OMD<sup>166</sup>;
- ▶ L'OCDE évalue les performances des pays par rapport aux promesses des pays donateurs d'augmenter leur aide en cas de progrès vers la réalisation des OMD<sup>167</sup>.

Bien qu'hétérogènes, ces réseaux peuvent offrir des possibilités supplémentaires de responsabilisation politique pour les résultats au

niveau des OMD. L'ordre du jour du Groupe des 20 a été récemment étendu au développement, en plus du dialogue et de la coopération sur les questions économiques et financières. Il sera important de renforcer la reddition de comptes pour les décisions prises par ce forum, à la lumière de son influence croissante, dans le contexte élargi de la réforme de la gouvernance économique mondiale.

#### D. Réseaux de régulation transnationaux

---

Les réseaux régionaux et internationaux d'*organismes de régulation nationaux* dans les secteurs pertinents pour les OMD offrent eux aussi des possibilités de faire progresser la responsabilisation administrative. Des groupements comme l'Association des entités de régulation de l'eau et de l'assainissement des Amériques contribuent à accroître la reddition de comptes par la fixation d'objectifs et de critères qui peuvent être appliqués au niveau national, et par le partage des données sur les performances par rapport à ces objectifs. Le Conseil des ministres africains chargés de l'eau<sup>168</sup> commande régulièrement des études sur la situation nationale, qui tiennent compte de la mesure dans laquelle les pays d'Afrique subsaharienne possèdent les institutions, politiques et budgets appropriés pour améliorer et soutenir la prestation des services d'eau et d'assainissement. À travers ce travail de suivi, les organisations intergouvernementales génèrent une pression des pairs qui peut contribuer à promouvoir l'*obligation redditionnelle* des pays en développement en ce qui concerne les objectifs du Millénaire pour le développement.

Des tentatives ont été menées par l'OCDE pour définir la *responsabilité* des États de fournir une aide au développement. Le Programme d'action d'Accra de 2008 a appelé les pays donateurs à offrir leur aide « selon des modalités concordant avec les engagements pris par eux au niveau international concernant l'égalité homme-femme, les droits de l'homme, les handicapés et la viabilité écologique. » En 2011, le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement a fait des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance les composantes essentielles

des efforts de développement et reconnu le caractère indispensable de la « redevabilité aux destinataires de nos actions de coopération, ainsi qu'à nos citoyens, organisations, mandants et parties prenantes respectifs. »

#### E. Mécanismes de responsabilisation des institutions financières internationales

---

Comme on l'a vu au chapitre II, il est largement reconnu que la responsabilité des institutions financières internationales (IFI) pour les violations des droits de l'homme commises dans le cadre des programmes ou des politiques qu'elles soutiennent est sans commune mesure avec leur niveau d'influence. Des efforts accrus ont toutefois été déployés pour faire des mécanismes de plusieurs IFI un moyen de tenir les gouvernements et les institutions elles-mêmes redevables de la conformité de leur action avec les normes relatives aux droits de l'homme. Par exemple, le Panel d'inspection de la Banque mondiale a parfois tenu compte des engagements incombant aux pays emprunteurs en vertu des traités internationaux sur les droits de l'homme pour l'interprétation des politiques de sauvegarde de la Banque (voir encadré 11)<sup>169</sup>. Néanmoins, des engagements politiques plus explicites envers les droits de l'homme et des pratiques plus cohérentes aideraient toutes les parties prenantes à définir des attentes fondées sur des principes et réalistes, même si cela peut être difficile pour les instances dirigeantes des institutions financières internationales.

#### F. Initiatives spécifiques aux OMD au niveau international

---

Plusieurs initiatives mondiales ont été mises en place depuis 2001 pour surveiller et rendre compte des progrès enregistrés dans la réalisation des OMD: depuis 2002, le Secrétaire général des Nations Unies rend compte chaque année à l'Assemblée générale sur la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire; depuis 2005, la division des statistiques du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies publie des rapports annuels sur les avancées des OMD; depuis 2008, le Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des OMD publie des rapports

## Encadré 11. Responsabilité, obligation redditionnelle et force exécutoire à travers le Panel d'inspection de la Banque mondiale

Le Panel d'inspection de la Banque mondiale est un organe indépendant composé de trois membres, créé en 1993 pour examiner le respect par la Banque mondiale de ses propres politiques de sauvegarde. Deux ou plusieurs personnes lésées par un projet soutenu par la Banque peuvent déposer une plainte ou « requête ». Le Panel a servi de modèle pour les mécanismes de traitement des plaintes établis par la suite par les banques régionales de développement. S'il n'a probablement jamais été utilisé pleinement, le Panel a eu un impact significatif sur la responsabilité et l'obligation redditionnelle à l'intérieur de la Banque (son mandat étant de renforcer la responsabilisation interne), et a également facilité la réparation en faveur des demandeurs au niveau national.

Le Panel a rarement été invité à examiner les requêtes formulées explicitement en termes de droits de l'homme et son raisonnement n'a pas toujours été cohérent. L'obligation de respecter les accords internationaux sur l'environnement est clairement mentionnée dans les politiques de sauvegarde de la Banque relatives à l'évaluation environnementale et à la foresterie, mais le devoir de respecter les obligations conventionnelles internationales n'est pas indiqué explicitement. Néanmoins, dans son examen des plaintes qui soulèvent, directement ou indirectement, des préoccupations en matière de droits de l'homme, le Panel a identifié quatre circonstances dans lesquelles les politiques et procédures de la Banque peuvent exiger que celle-ci tienne compte des droits de l'homme: a) la Banque doit s'assurer que ses projets ne contreviennent pas aux engagements internationaux pris par l'emprunteur en matière de droits de l'homme (principe de « ne pas nuire »); b) la Banque doit déterminer si les droits de l'homme peuvent empêcher la conformité avec les politiques de la Banque dans le cadre de la diligence raisonnable; c) la Banque doit interpréter les

exigences de la politique relative aux peuples autochtones (qui mentionne explicitement les droits de ces peuples) conformément à l'objectif en matière de droits de l'homme; et d) la Banque doit tenir compte des protections des droits humains consacrées par les constitutions nationales ou les autres sources de droit national.

En 2007, l'affaire sur l'administration des terres au Honduras a illustré le principe de « ne pas nuire ». Elle concernait le déplacement de populations indigènes de leurs terres ancestrales dans le cadre d'un projet de distribution des terres soutenu par la Banque mondiale. Le Honduras est partie à la convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux. Le Panel a estimé que la politique opérationnelle de la Banque pour l'évaluation des projets, qui appelait au respect des accords internationaux relatifs à l'environnement et à la santé et au bien-être humains, devait être interprétée à la lumière de cette convention. Un cas similaire a été porté en 2009 à la connaissance du Panel au nom des communautés expulsées de la région du lac Boeung Kak à Phnom Penh, Cambodge, en raison d'un projet soutenu par la Banque intitulé « Projet de gestion de l'administration et de distribution des terres ». Si le Panel n'a pas explicitement examiné les accusations relatives aux droits de l'homme dans cette affaire, son enquête et son rapport final de 2011 ont déclenché toute une série d'événements, dont une forte pression de la Banque elle-même, ce qui a conduit à une exonération partielle et à la restitution des terres à environ un tiers des familles touchées.

Sources: Steven Herz et Anne Perrault, « Bringing human rights claims to the World Bank Inspection Panel », octobre 2009; Panel d'inspection, *Investigation Report: Cambodia: Land Management and Administration Project*, 23 novembre 2010; Samean Yun, « Hun Sen offers settlement », Radio Free Asia, 16 août 2011.

annuels sur les progrès au niveau de l'objectif 8. Les commissions régionales des Nations Unies ont également produit des rapports régionaux sur les objectifs pendant plusieurs années, parfois sur un thème spécifique.

Cependant, les mécanismes intergouvernementaux créés pour examiner les progrès sont relativement faibles. L'examen ministériel annuel lancé en 2007, par exemple, a pour mandat d'évaluer les performances des pays dans des domaines spécifiques, sur la base de présentations



Pour de plus amples informations sur le Cadre de mise en œuvre intégrée, voir le site <http://iif.un.org>.

nationales volontaires. Seuls quelques pays ont présenté ces rapports à l'examen ministériel annuel, qui n'a servi que de vitrine pour les bonnes pratiques. Son efficacité est compromise à la fois par son caractère volontaire, par la marge limitée de participation et d'examen indépendant, et par l'absence de recommandations susceptibles d'être contrôlées et suivies.

Dans son rapport de février 2010 sur les OMD, le Secrétaire général a reconnu que les déficits étaient dus aux engagements non respectés, aux ressources insuffisantes, à la mauvaise mise

au point et à l'absence d'obligation de rendre compte. Il a souligné la nécessité de mécanismes de responsabilisation plus efficaces entre les pays développés et en développement, mais aussi entre les gouvernements et les citoyens. Il a également consacré l'importance des principes de non-discrimination, de participation significative et de reddition de comptes<sup>170</sup>.

Le document final de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement de septembre 2010 contient une série



## Encadré 12. Le Cadre de mise en œuvre intégrée: la responsabilisation à travers le contrôle?

En juin 2012, le Secrétaire général a présenté le site web du Cadre de mise en œuvre intégrée, un instrument qui permettra de mieux suivre les engagements contractés par les États membres en appui des OMD. Le site constitue une ressource unique pour les décideurs politiques, les universitaires, les chercheurs et les acteurs de la société civile qui veulent accéder à des informations sur ce que les gouvernements et la communauté internationale font pour soutenir la réalisation des OMD d'ici à 2015. L'objectif déclaré de ce Cadre est de renforcer la responsabilisation mutuelle à tous les niveaux et de servir d'expérience pour tous les cadres de responsabilisation pour le

programme de développement pour l'après-2015. Le suivi transparent des engagements volontaires peut apporter une contribution importante à la responsabilisation en renforçant les attentes de voir les promesses honorées. Cependant, les engagements volontaires devraient autant que possible être distingués des obligations internationales relatives aux droits de l'homme (y compris celles de nature négative ou de type « ne pas nuire »). En outre, au moment de la rédaction de la présente publication, le site du Cadre ne contenait d'informations provenant de la société civile, du secteur privé et d'autres parties intervenants.

d'importants engagements relatifs aux droits de l'homme<sup>171</sup>. Il affirma la nécessité de renforcer le programme d'action collective, de ventiler les données et de développer les capacités statistiques nationales, et déclare clairement que les stratégies en matière d'OMD doivent combattre l'inégalité, la discrimination et l'exclusion, et s'attaquer à leurs causes à la racine. Un « Cadre de mise en œuvre intégrée » a été lancé en 2012 pour aider à suivre la réalisation des engagements contractés lors de la Réunion plénière de haut niveau. Un mécanisme de transparence similaire basé sur le web sera créé pour assurer le suivi des engagements volontaires lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012.

Les discussions lors de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement de 2010 ont illustré les limites des procédures internationales de reddition de comptes sur les OMD, qui se concentrent uniquement sur le rapport et le suivi. La reconnaissance du fait que l'absence de responsabilisation avait été une des causes principales de l'incapacité à atteindre les OMD a débouché sur une recherche de formes plus efficaces et complètes de suivi et de rapport au niveau international.

Dans ce contexte, plusieurs initiatives prises par des organes de contrôle internationaux

ont tenté de garantir que les obligations découlant des traités sur les droits de l'homme soient prises en compte à toutes les étapes du processus politique, de la planification à l'examen et aux mesures correctives, en passant par la planification, la budgétisation et la mise en œuvre. L'initiative la plus notable née de la Réunion plénière de haut niveau est la Stratégie mondiale du Secrétaire général pour la santé de la femme et de l'enfant, un effort d'innovation visant à accélérer les progrès dans les objectifs 4 et 5. C'est actuellement le mécanisme de responsabilisation global spécifique aux OMD le plus avancé (voir encadré 13). La responsabilisation est la pierre angulaire de la stratégie, qui appelle toutes les parties prenantes à soutenir l'amélioration du suivi et de l'évaluation afin de s'assurer que tous les acteurs soient redevables des résultats. La commission établie pour le contrôle de la stratégie propose un cadre de « suivi, examen et intervention ».

Le cadre en trois étapes de la Commission et l'accent qu'il met sur le contrôle des ressources et des résultats, sur l'importance de suivre les progrès accomplis grâce à un nombre limité d'indicateurs bien choisis, et sur la responsabilisation de tous les acteurs – nationaux et internationaux – représentent un grand pas en avant dans la recherche de mécanismes de responsabilisation plus efficaces dans le cadre de la réalisation des

OMD. S'il est appliqué à l'échelle nationale et internationale, il aidera donc les gouvernements et d'autres institutions à s'attaquer aux causes épidémiologiques et politiques de la mortalité maternelle et infantile. Il convient cependant de noter que les références aux recours et aux mesures correctives sont plus marquées dans le rapport du groupe de travail de la Commission sur la redevabilité que dans le rapport final de la Commission elle-même, même si des mécanismes de plainte et de réparation déficients constituent un obstacle majeur à l'amélioration des normes sanitaires. La Commission reconnaît la faiblesse des mécanismes de reddition de comptes nationaux déjà en place dans de nombreux pays, mais ses propositions se concentrent principalement sur le suivi et l'examen, plutôt que sur des mécanismes permettant de faire valoir les droits et des voies de recours pour les violations présumées du droit à la santé. L'approche de la responsabilisation des donateurs adoptée par le cadre contient un

accent fort sur la nécessité de rendre compte des transferts d'assistance financière et technique, même si elle ne formule pas de propositions spécifiques concernant les mécanismes visant à renforcer la cohérence des politiques mondiales ou à faire en sorte que l'aide au développement pour l'amélioration de la santé des femmes et des enfants soit conforme aux normes relatives aux droits de l'homme<sup>172</sup>.

Le Programme commun OMS/UNICEF de surveillance de l'eau et de l'assainissement intègre explicitement les critères des droits de l'homme dans son cadre de suivi mondial des objectifs dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. À l'heure actuelle, des progrès insuffisants ont été faits pour accomplir l'objectif 7 relatif à l'assainissement (cible 7.C). La cible pour l'eau a été officiellement atteinte, mais la qualité de l'eau reste problématique. L'indicateur de la cible pour l'eau mesure l'accès à « une source d'eau de boisson améliorée », mais

### **Encadré 13. Suivi, examen, réparation: la responsabilisation pour le droit à la santé des femmes et des enfants**

En 2010, le Secrétaire général des Nations Unies a demandé à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) de coordonner un processus visant à déterminer les dispositifs institutionnels les plus efficaces au niveau international pour assurer la notification, le suivi et la redevabilité pour la santé de la femme et de l'enfant. En mai 2011, la Commission de l'information et de la redevabilité pour la santé de la femme et de l'enfant a présenté un rapport contenant dix recommandations révolutionnaires à plusieurs égards.

Son cadre de redevabilité propose trois processus interdépendants: 1) *suivre* les résultats et les flux de ressources; 2) *examiner* les données et les politiques afin de déterminer si les engagements sont tenus et d'identifier les lacunes et les mesures correctives; et 3) *intervenir* au niveau des résultats, en améliorant les performances en matière de santé et en réaffectant les ressources de manière optimale pour la santé. Le cadre met l'accent sur la responsabilisation nationale, propose que les États envisagent de créer des commissions nationales de la santé en tant que mécanismes de contrôle indépendants, « avec l'implication active des

gouvernements, des parlements, des communautés et de la société civile » et avec « des liens forts entre le mécanisme national et le mécanisme international. » Il souligne également que tous les partenaires, y compris les bailleurs de fonds, sont responsables des promesses qu'ils font et des politiques de santé qu'ils conçoivent et mettent en œuvre. Il prône le renforcement et l'harmonisation des mécanismes nationaux, régionaux et mondiaux.

Un groupe d'examen composé d'experts indépendants a été créé pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de cette stratégie mondiale et des recommandations de la Commission, notamment l'établissement de mécanismes de contrôle efficaces. L'Organisation mondiale de la Santé a lancé un site web pour suivre les progrès de la mise en œuvre des recommandations de la Commission en ce qui concerne les résultats, les ressources et le contrôle de la santé des femmes et des enfants, et pour informer la communauté internationale sur le travail du groupe d'examen.



les enquêtes menées par l'UNICEF suggèrent que 15 à 35 pour cent des sources améliorées ne sont pas sûres<sup>173</sup>. En outre, cet indicateur masque de graves problèmes d'abordabilité et de régularité de l'approvisionnement, et la cible générale n'éclaire pas les schémas d'exclusion ou de discrimination.

Pour remédier à certaines de ces lacunes, et en coopération avec le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'eau et à l'assainissement, des banques multilatérales de développement, des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes, le Programme commun de surveillance élaborera une série d'options pour les objectifs, les cibles et les indicateurs pour l'après-2015, afin de saisir les dimensions de disponibilité, d'accessibilité, d'abordabilité, de qualité et de non-discrimination. Elles seront intégrées dans un cadre de responsabilisation complet qui permettra de suivre les résultats, les efforts politiques et l'allocation des ressources afin d'évaluer si les interventions des gouvernements et des donateurs répondent aux attentes légitimes

des détenteurs de droits. Le Programme commun de surveillance a mis au point des indicateurs indirects sur l'accès durable à l'eau potable et à un assainissement de base. Il a commandé une étude sur les méthodes permettant de contrôler la qualité de l'eau et d'évaluer si l'allocation des ressources profite aux populations les plus pauvres. Le rapport publié par l'OMS et ONU-Eau intitulé *Analyse et évaluation mondiale sur l'assainissement et l'eau (rapport GLAAS 2012)*, a recueilli des données sur les politiques, les priorités et les flux de financement des États et des donateurs internationaux dans le but de déterminer s'ils promeuvent la réalisation de l'objectif 7. Les indicateurs « d'intrants » complètent la collecte par le Programme commun de surveillance de données sur les indicateurs « d'extrants » des objectifs du Millénaire pour le développement (« accès à des sources améliorées »), et contribuent à faire la lumière sur la mesure dans laquelle les résultats des OMD sont le fruit d'efforts budgétaires et politiques. Des efforts sont actuellement déployés pour définir des indicateurs sensibles aux droits pour l'abordabilité et l'équité.

## DEUXIÈME PARTIE – MESSAGES CLÉS

- Les chapitres de la deuxième partie montrent que la responsabilisation doit être comprise comme un ensemble de relations, plutôt que comme une relation unique entre l'État et l'individu. Les détenteurs de droits, les détenteurs d'obligations et les institutions de contrôle interagissent dans une variété de forums qui transcendent les frontières nationales.
- Il existe un grand nombre d'institutions et de mécanismes susceptibles d'être utilisés pour tenir les fonctionnaires et les autres détenteurs d'obligations responsables des abus de pouvoir et des violations des droits pertinents pour le programme de développement en cours. Les mécanismes judiciaires sont des moyens essentiels pour la recherche d'un redressement juridique et d'une remédiation aux violations des droits de l'homme. Malgré les obstacles que les individus vivant dans la pauvreté rencontrent pour demander justice via les tribunaux, en particulier pour les violations des droits économiques, sociaux et culturels, la voie judiciaire constitue un important mécanisme de responsabilisation et possède des fonctions de prévention, de transformation et de correction. Cependant, les mécanismes non judiciaires ont également un rôle à jouer dans le renforcement de la responsabilité vis-à-vis des droits de l'homme dans le contexte de l'après-2015, qu'il s'agisse de commissions parlementaires, d'auditions administratives, de procédures de réclamation pour la prestation de services, de groupes de consultation des citoyens ou de systèmes de reddition de comptes à base communautaire.
- Ces différents processus ne sont pas isolés et peuvent se renforcer mutuellement. Ainsi, les litiges en matière de défense des droits économiques et sociaux tendent à être plus efficaces quand ils sont associés à la mobilisation politique, et les décisions des organes d'arbitrage régionaux peuvent donner du poids aux demandes des groupes de défense locaux. Bien que leurs fonctions et mandats varient, les mécanismes de responsabilisation doivent contrôler le respect des normes relatives aux droits de l'homme, examiner de manière indépendante les performances du gouvernement et recommander des mesures de remédiation, de réparation ou de correction en cas de non-conformité. L'objectif ultime ne consiste pas à simplement sanctionner les responsables des violations. Les mécanismes de responsabilisation efficaces promeuvent les progrès systémiques et institutionnels qui créent les conditions dans lesquelles les individus peuvent mieux faire valoir leurs droits.
- La responsabilisation en matière de droits de l'homme doit être intégrée dans toutes les étapes du cycle de la politique intérieure, de la planification initiale au suivi et à l'évaluation, en passant par la budgétisation et la mise en œuvre, générant ainsi un cercle de responsabilisation vertueux. Les normes relatives aux droits de l'homme imposent des obligations de comportement ainsi que les résultats. Les États et les autres détenteurs d'obligations doivent rendre des comptes non seulement pour les résultats de développement obtenus, mais aussi pour les efforts politiques et les ressources déployées pour les atteindre.

## DEUXIÈME PARTIE – MESSAGES CLÉS

- Un des déficits les plus courants dans le cadre actuel des OMD réside dans la difficulté de tenir les pays industrialisés responsables des engagements qu'ils ont pris envers le partenariat mondial pour le développement, de l'impact transnational sur les droits de l'homme de leurs politiques de développement, d'aide, de commerce et d'investissement. Les mécanismes assurant la responsabilisation des institutions internationales ou des États quant à l'impact de leurs actes sur les droits de l'homme à l'extérieur de leurs frontières sont moins bien développés, mais sont de plus en plus souvent cités.
- Les systèmes internationaux de responsabilisation, y compris pour les droits de l'homme, ont généralement un rôle de contrôle ou de surveillance plutôt qu'une fonction d'exécution. Ils peuvent toutefois jouer un rôle important en exigeant des États qu'ils justifient leurs résultats en matière de développement à la lumière des principes des droits de l'homme. Ces organismes peuvent également examiner si des mécanismes de recours nationaux adéquats sont en place et formuler des recommandations pour le renforcement de la responsabilité nationale. Ils offrent d'autres forums pour l'exposition et la négociation des griefs, et sont particulièrement utiles pour les groupes dont les opinions ne sont pas respectées par leur propre gouvernement.
- Dans la pratique, cependant, les dimensions de droits de l'homme et les institutions de responsabilisation ont été ignorées et sous-utilisées dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement. Le suivi des objectifs a mis l'accent essentiellement sur la collecte de données pour l'élaboration d'indicateurs de développement humain de nature quantitative. Des mécanismes de suivi des progrès plus appropriés seront nécessaires si l'on entend que les objectifs répondent aux engagements nationaux et internationaux en faveur des droits de l'homme. Les mécanismes de suivi des objectifs du Millénaire pour le développement, et des objectifs mondiaux de développement en général, devraient être intégrés dans le contrôle des politiques nationales et ne pas être considérés comme des éléments autonomes.





© UNICEF/UNHCR/2009-1470/Photo

# Troisième partie

---

LES VOIES D'AVENIR



## Chapitre V.

# Intégrer la responsabilisation en matière de droits de l'homme dans le programme de développement pour l'après-2015

Comment, en définitive, les principes de responsabilisation ancrés dans le cadre international des droits de l'homme doivent-ils être intégrés dans l'agenda pour l'après-2015? De *quoi* les États Membres des Nations Unies et les autres détenteurs d'obligations doivent-ils être tenus responsables? À *qui* doivent-ils rendre des comptes, *comment* et pour *quand*?

Une définition claire des objectifs spécifiques d'un accord pour l'après-2015 (et, plus particulièrement, de nouveaux objectifs mondiaux de développement, y compris de développement durable) est une base indispensable pour des exigences de reddition de comptes plus ciblées. Les États membres ont déjà réfléchi à la nature des objectifs qu'un tel accord pourrait poursuivre. Lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012, ils ont reconnu que les objectifs mondiaux de développement constituent un outil utile pour atteindre des progrès spécifiques dans le cadre d'une vision élargie du développement, pour guider les activités de développement des Nations Unies, pour promouvoir des actions cohérentes en matière de développement durable, pour aider à définir les priorités nationales et pour mobiliser les acteurs et les ressources dans la recherche d'objectifs communs<sup>174</sup>. Les objectifs du Millénaire pour le développement ont contribué à mettre en place un nouveau paradigme du développement, centré sur l'être humain, et dans une certaine mesure ont attiré l'attention sur des enjeux et secteurs négligés. Les priorités reflétées dans les objectifs mondiaux peuvent également susciter des améliorations dans la

collecte des données et les méthodes statistiques, qui – soutenues par des mécanismes d'examen politique, de suivi et de recours adéquats –, fournissent à leur tour d'importantes fondations à la reddition de comptes. Si les nouveaux objectifs mondiaux capitalisent sur ces objectifs normatifs, « motivants » et responsabilisants, ils pourront contribuer utilement à la réalisation des droits de l'homme.

### A. De quoi les États Membres et les autres détenteurs d'obligations doivent-ils être tenus responsables?

Lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de juin 2012 (« Rio+20 »), les États Membres ont lancé le processus d'élaboration de nouveaux objectifs de développement durable. Des conseils supplémentaires sont attendus de l'Assemblée générale de 2013 sur la manière dont les objectifs de développement pour l'après-2015 seraient liés aux et intégrés dans les objectifs de développement durable. Sous cette réserve, et peu importe l'appellation choisie, les nouveaux objectifs mondiaux de développement et les cibles qui les accompagneront fourniront un cadre de responsabilisation primordial pour le programme de développement pour l'après-2015.

Il y aura (et il y a déjà) de nombreuses demandes concurrentes sur les nouveaux objectifs de développement, et elles ne sont pas toutes facilement conciliables. Une longue liste ingérable de souhaits affaiblirait le cadre de responsabilisation. Par conséquent, des critères clairs et objectifs doivent guider la définition des





© Photo Nations Unies / Eskinder Debebe

priorités à inscrire dans les nouveaux objectifs mondiaux, en tenant compte des besoins spécifiques pour chaque objectif pris séparément.

En ce qui concerne les objectifs de développement durable, les États Membres ont déjà déployé quelques efforts pour relever ce défi lors de la Conférence Rio+20, en décidant que ces objectifs devraient, entre autres critères importants:

- ▶ Être « ambitieux, d'envergure mondiale et susceptibles d'être appliqués dans tous les pays compte tenu des réalités (...) de ceux-ci », et surmonter ainsi le problème rencontré avec les objectifs du Millénaire pour le développement, qui négligeaient la pauvreté dans les pays riches;
- ▶ Être « conformes au droit international », contrairement aux OMD, qui n'étaient pas explicitement alignés sur les normes et obligations internationales en matière de droits de l'homme;
- ▶ S'appuyer sur les engagements précédemment pris;
- ▶ Contribuer à la mise en œuvre des conclusions de tous les grandes réunions au sommet consacrées aux questions économiques, sociales et environnementales, y compris Rio+20;
- ▶ Tenir compte de manière équilibrée des trois volets du développement durable est des liens qui existent entre eux;
- ▶ Être conformes et intégrés au programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015;
- ▶ Être orientés sur l'action, ce qui implique que les engagements pour l'après-2015 doivent être pertinents sur le plan politique, proposer des normes pour un suivi actif et être facilement adaptables aux réalités, situations de départ, besoins et priorités nationaux;
- ▶ Être en nombre limité, concis et faciles à comprendre;
- ▶ Concerner principalement les domaines prioritaires aux fins de la réalisation du développement durable;
- ▶ Être mis en œuvre avec la participant active de toutes les parties prenantes; et

- Être accompagnés de cibles et d'indicateurs afin de faciliter la mesure des progrès et, partant, la reddition de comptes<sup>175</sup>.

Les États Membres ont décidé de mettre en place des processus inclusifs et transparents, par lesquels l'Assemblée générale conviendrait de nouveaux objectifs de développement durable. Un groupe de travail ouvert a été créé à cet effet en 2012. Le Secrétaire général a établi un groupe d'experts éminents appuyé par une équipe spéciale du secrétariat, et les Nations Unies ont mis en place un large éventail de consultations thématiques aux niveaux national et mondial, afin de présenter des propositions aux États Membres sur les formats et orientations possibles du programme de développement pour l'après-2015. L'équipe spéciale a recommandé que le programme pour l'après-2015 soit explicitement fondé sur les principes des droits de l'homme, d'égalité et de durabilité.

Les critères pour les objectifs de développement durable « Rio+20 » apportent un certain nombre de bases utiles pour la responsabilisation dans le contexte d'un programme de développement pour l'après-2015, en aidant à définir de quels types d'engagements les États Membres devraient être tenus responsables. Un nombre relativement restreint d'objectifs bien définis permettra de mieux servir les finalités que les États Membres ont déjà adoptées et jugées importantes. En outre, un ensemble plus équilibré d'engagements mondiaux donnera une meilleure expression des valeurs fondamentales chères aux populations, comme le montrent les enquêtes<sup>176</sup>. Des cibles et indicateurs mesurables peuvent aider à définir des obligations et des repères clairs (renforcement de la « responsabilité ») et améliorer les incitations et le suivi et l'illustration des progrès (« obligation redditionnelle »). L'engagement des États membres envers des consultations ouvertes et transparentes est particulièrement important, les normes des droits de l'homme exigeant en effet une participation active, libre et significative aux affaires publiques.

On a dit pas mal de choses sur les résultats modestes de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 et sur les quelques engagements ambitieux nouvellement pris. Cependant, et à la grande surprise de

beaucoup d'observateurs, la Conférence a réaffirmé une longue liste d'engagements relatifs aux droits de l'homme pertinents pour le développement durable. Le document final insiste sur la nécessité de respecter, de protéger et de promouvoir tous les droits de l'homme et les libertés fondamentales pour tous, sans discrimination d'aucune sorte, et de réduire les inégalités. Il contient des dispositions spécifiques sur le droit au développement, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à l'alimentation, le droit à l'eau et à l'assainissement, le droit à la santé, et le droit à l'éducation. Il reconnaît tous les droits de l'homme dans le contexte de la santé sexuelle et reproductive, et le droit d'exercer le contrôle et de décider librement sur les questions liées à la sexualité, correctifs essentiels pour l'objectif 5 sur l'amélioration de la santé maternelle. Il met l'accent sur les droits des travailleurs, les droits fondamentaux au travail, le droit à l'autodétermination, les droits des personnes vivant sous occupation étrangère, l'égalité des sexes, les droits et l'autonomisation des femmes, les droits des peuples autochtones (citant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones), des minorités, des migrants (quel que soit leur statut), des personnes âgées et des personnes handicapées.

Il appelle également à l'État de droit, à la démocratie, à la bonne gouvernance, à l'autonomisation et à la responsabilisation, ainsi qu'à des pratiques commerciales responsables (en se référant notamment au Pacte mondial des Nations Unies, qui contient d'importants engagements relatifs aux droits de l'homme). Il soutient la mise en œuvre des Directives volontaires sur les régimes fonciers<sup>177</sup> (qui englobent des dispositions très strictes en matière de droits de l'homme). Le document final formule également l'exigence explicite que les politiques sur l'économie verte doivent être conformes au droit international (ce qui englobe la législation des droits de l'homme) et impliquent une large participation du public, l'accès à la justice, l'accès à l'information, le rôle actif de la société civile, un socle de protection sociale et une attention accrue pour les causes profondes.

Malheureusement, le document final ne réaffirme pas l'importance des libertés d'expression, d'association et de réunion. Il est essentiel que les



© Photo Nations Unies / Eskinder Debebe

Il y a d'autres obligations contractuelles concernant les droits de l'homme dont les États Membres devraient également être tenus responsables dans le cadre d'un accord global pour l'après-2015 et qui devraient servir de critères pour l'identification des nouveaux objectifs, y compris des objectifs de développement durable.

### **Un cadre d'objectifs équilibré - Libération de la peur et du besoin**

Premièrement, s'il doit être limité en nombre, le cadre général des objectifs mondiaux doit être équilibré au niveau de l'intégration des catégories économiques et sociales, de la justice, de la sécurité personnelle, de la participation politique et de l'environnement. La possibilité d'exprimer ses opinions et griefs pacifiquement, librement et sans crainte est un droit fondamental, un impératif pour des processus de développement efficaces, ainsi qu'un élément central de la plupart des conceptions de la vie digne. Les libertés d'expression, d'association et de réunion et la libération de la peur sont aussi essentielles que la libération du besoin et sont reliées entre elles dans la pratique. Le Printemps arabe a confirmé que les performances au niveau des OMD ne peuvent remplacer les droits civils et politiques. Cependant, comme indiqué ci-dessus, les engagements pris dans ce domaine lors de la Réunion plénière de haut niveau sur les objectifs du Millénaire pour le développement de 2010 et de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 sont très faibles.

Le cadre mondial de suivi pour l'après-2015 devrait inclure des engagements sur les droits civils et politiques afin de protéger et de renforcer la responsabilisation en matière de sécurité personnelle, de participation politique et d'administration de la justice. Certains pays ont déjà ajouté des objectifs de « gouvernance » à leurs OMD adaptés au niveau national. Cette pratique devrait s'étendre aux engagements spécifiques relatifs à la sécurité personnelle, à la participation politique et à l'administration de la justice, alignés sur les normes internationales des droits de l'homme applicables dans ces domaines. En vertu des traités des droits de l'homme, les États sont tenus de faire respecter

États Membres veillent à ce que les objectifs de développement durable soient conçus lors d'un processus participatif dans lequel toutes les voix seraient entendues, y compris celles de la société civile, des groupes de défense des droits de l'homme, des femmes, des minorités, des peuples autochtones et des populations les plus exclues et vulnérables. Tout accord pour l'après-2015 devrait réaffirmer et garantir les libertés d'expression, d'association et de réunion, sans lesquelles la participation resterait lettre morte.

L'exigence que les objectifs de développement durable soient conformes au droit international (y compris à la législation des droits de l'homme) s'appuie sur les engagements antérieurs pris lors de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les objectifs du Millénaire pour le développement de 2010<sup>178</sup>. En vertu de leurs obligations conventionnelles en matière de droits de l'homme, les États sont déjà tenus d'assurer un accès universel minimum aux droits sociaux, de lever la discrimination et d'assurer une égalité réelle (au-delà de la simple égalité formelle de traitement, ce qui peut inclure des mesures positives ou une action affirmative en faveur des groupes exclus ou marginalisés), et de garantir la disponibilité, l'accessibilité, l'abordabilité, l'acceptabilité, l'adaptabilité et la qualité des services. Ces exigences, ainsi que d'autres, découlant des traités devraient être intégrées dans la mesure du possible dans le cadre d'objectifs, cibles et indicateurs mondiaux pour l'après-2015.

les droits civils et politiques immédiatement, et non progressivement. C'est pourquoi, pour les objectifs et les cibles fondés sur les droits civils et politiques, des échéanciers plus courts que pour la plupart des droits sociaux seront nécessaires aux niveaux mondial et national.

### **Accent mis essentiellement sur les « finalités » du développement et moins sur les « moyens »**

Deuxièmement, lors de l'identification des objectifs mondiaux possibles, il conviendra de se demander si le problème en question est d'une importance morale et juridique suffisante pour être mentionné dans un traité concernant les droits de l'homme. L'exigence que les nouveaux objectifs mondiaux et les cibles correspondantes expriment les *finalités* (consacrées dans les traités des droits de l'homme), plutôt que les *moyens* (controversés et spécifiques à un contexte) du développement peut aider à écarter les cibles proposées sur la croissance économique, les infrastructures, la production d'électricité, etc., aussi importantes puissent-elles être d'un point de vue purement instrumental. Ces « finalités » des droits de l'homme comprennent la survie infantile et maternelle et la croissance et la nutrition des enfants.

Il a parfois été suggéré que, en mettant l'accent sur les secteurs sociaux, les OMD ont malencontreusement détourné l'attention des « secteurs productifs » (même si les preuves ne sont pas concluantes)<sup>179</sup>. Il s'agit d'une fausse dichotomie au vu des taux très élevés de retour des investissements dans la santé publique, l'éducation, la nutrition, l'eau et l'assainissement et d'autres secteurs sociaux<sup>180</sup>. Néanmoins, au niveau national plutôt qu'au niveau mondial, il peut être tout à fait approprié d'ajouter des objectifs ou des cibles en matière de développement agricole, d'infrastructures, d'énergie ou d'autres politiques sectorielles qui font progresser le développement humain. Parallèlement, le potentiel de certains droits de l'homme internationalement reconnus, tels que les droits à l'éducation, au travail décent, à la sécurité sociale et à l'assainissement, de faire progresser d'autres objectifs de développement jouerait en faveur de leur place prioritaire dans une liste globale.

### **Favoriser les questions au relief moral plus marqué et les exprimer en ces termes**

Beaucoup de choses ont été dites sur le potentiel de mobilisation politique et sociale des objectifs du Millénaire pour le développement, bien que leur impact sur la conscience publique et sur les agendas politiques locaux soit difficile à évaluer. Cependant, si les valeurs consacrées dans les OMD jouissent d'une reconnaissance élargie sinon universelle, leur formulation est à bien des égards technocratique, ce qui est peut-être imputable aux circonstances dans lesquelles elles ont vu le jour.

Le cadre pour l'après-2015 devrait prendre note de ces lacunes et formuler les nouvelles priorités d'une manière qui reflète les préoccupations exprimées par les individus et les communautés. Les études psychologiques ont montré que les faits et les données simples à comprendre sont associés à un sentiment de familiarité, et que celle-ci génère la confiance, même lorsque les faits sous-jacents sont complexes<sup>181</sup>. Les individus qui ne comprendront pas une cible seront fort peu susceptibles de l'appuyer. De même, les individus réagissent de façon plus viscérale aux torts moraux qu'aux calculs utilitaristes<sup>182</sup>. Ces données parlent en faveur de la définition des nouveaux objectifs et cibles mondiaux (et, dans la mesure du possible, également des indicateurs) en termes simples et puissants qui embrassent des obligations aussi bien négatives (par exemple, « ne pas nuire », « lever les barrières commerciales contreproductives ») que positives (« atteindre l'objectif d'affectation de 0,7 pour cent du PIB à l'aide publique au développement »). Le cadre international des droits de l'homme offre un environnement idéal à cette fin, en ce sens qu'il parle de droits universels et englobe à la fois des obligations négatives et positives.

### **Évaluer les efforts autant que les résultats**

Troisièmement, en vertu des traités des droits de l'homme, les États doivent répondre de leur conduite et de leurs efforts, mais aussi des résultats. Les objectifs du Millénaire pour le développement ont porté presque exclusivement sur les résultats. Cependant, les

résultats peuvent être obtenus aussi bien par hasard que par dessein, par exemple lorsque la valeur d'un produit d'exportation augmente de façon significative ou quand une catastrophe environnementale survient. Comme on l'a vu au chapitre II, les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme contiennent des obligations de comportement et de résultat, afin de s'assurer que les États justifient leurs résultats en fonction des efforts réellement déployés. Par conséquent, les nouveaux objectifs et cibles devraient inclure un nombre réaliste d'indicateurs d'engagement et d'effort fiscal, politique et budgétaire, à côté, et pour faciliter l'interprétation des progrès accomplis dans le sens des résultats convenus. C'est déjà le cas pour certains OMD, mais cela doit être systématisé<sup>183</sup>.

L'obligation d'allouer le maximum de ressources disponibles aux droits socioéconomiques, sans possibilité de retour en arrière, est un exemple d'obligation de comportement. En gardant cette obligation à l'esprit, il est important que les nouvelles cibles soient ambitieuses mais réalisables (à distinguer des nouveaux objectifs eux-mêmes, qui peuvent et *doivent* – selon l'engagement pris par les États Membres en 2012 – être « ambitieux »). Les tendances passées (qui ont servi de base pour la plupart des cibles des objectifs du Millénaire pour le développement) ne devraient pas être les seules à déterminer les cibles pour l'après-2015, en particulier dans les domaines où les progrès dépendent plus de la volonté politique que des contraintes au niveau des ressources (comme par exemple dans les cas de la mortalité maternelle et de l'assainissement, qui sont les objectifs pour lesquels les résultats sont les moins avancés).

Pour évaluer correctement les progrès, il sera également important de déterminer avec soin si les nouvelles cibles doivent être exprimées en termes relatifs ou absolus. Les cibles pondérées (applicables à la plupart des OMD) ont déformé l'image des progrès réalisés dans de nombreux pays pauvres, car elles favorisent les pays présentant des niveaux initiaux de développement plus élevés. Il conviendra d'envisager des combinaisons de critères absolus et relatifs pour les objectifs de développement pour l'après-2015, par exemple en fixant des jalons relatifs ou absolus, et de

privilégier l'option impliquant la mesure la plus appropriée et la plus ambitieuse pour le pays concerné.

### **Faire de la mesure le serviteur et non le maître des objectifs pour l'après-2015**

La mesurabilité est évidemment importante pour la responsabilisation. Il faut mettre en place les moyens et méthodes adéquats permettant d'évaluer dans quelle mesure les États et les autres détenteurs d'obligations respectent ou non leurs engagements, et ces évaluations devraient se produire aux niveaux mondial et régional (ainsi qu'aux niveaux national et subnational). Si des indicateurs solides et des ensembles de données fiables sont disponibles pour une variable donnée au niveau national, cela facilitera le suivi et réduira la marge d'interprétation lors de l'évaluation globale et comparative des progrès.

Les objectifs du Millénaire pour le développement ont généré de nouvelles données et permis d'améliorer les méthodes statistiques, bases essentielles pour la reddition de comptes. L'expérience des OMD a montré que des mesures simples et quantifiables peuvent écarter les interprétations subjectives et les agendas politiques sans rapport avec le sujet, contribuer à l'élaboration de politiques fondées sur des preuves et surveiller les effets positifs ou négatifs de facteurs différents à travers le temps et l'espace. Comme le fait remarquer Amartya Sen, les indicateurs objectifs corrigent également la tendance des individus marginalisés à réduire leurs propres attentes (subjectives)<sup>184</sup>.

Les indicateurs proposés pour les objectifs de développement durable devraient être valides et pertinents; mesurer efficacement ce qu'ils sont censés mesurer; être collectés facilement et à moindre coût; être faciles à communiquer à des fins de sensibilisation; permettre des comparaisons fiables à travers l'espace et le temps; et, autant que possible, contribuer aux capacités nationales de suivi. Le processus d'élaboration des indicateurs doit lui-même respecter les principes de la responsabilisation, notamment la transparence sur les sources de données et la méthodologie<sup>185</sup>.

Le choix des indicateurs pour les OMD a eu des effets politiques pervers dans certains cas. Par exemple, la cible 7.D aurait eu pour effet de détourner l'attention de la sécurité des terrains, la demande minimale et la plus urgente de la plupart des habitants des taudis, et, dans certains pays, d'inciter au démantèlement des bidonvilles<sup>186</sup>. Le taux de mortalité maternelle (indicateur de résultat pour la cible 5.A) se base sur des données notoirement difficiles à collecter et à interpréter. En revanche, les soins obstétricaux d'urgence (un indicateur de « procédé » ou d'entrée) constituent un indicateur valide et fiable, nécessaire et politiquement pertinent dans tous les contextes, qui peut être suivi aux niveaux local et national afin d'aider au changement<sup>187</sup>. La structure des indicateurs pour l'après-2015 devrait tenir compte des risques de genre, ainsi que de la façon de les atténuer (par exemple, en incluant des indicateurs complémentaires).

De nombreux pays ont des capacités statistiques limitées, mais en même temps de nombreuses données sont disponibles au niveau national – obtenues par exemple grâce aux enquêtes démographiques et sanitaires, qui sont de plus en plus souvent ventilées par niveau de revenu et par sexe – et ne sont pas utilisées. On pourrait collecter bien plus de données si la volonté politique était présente. C'est pourquoi il faut examiner toutes les sources de données pertinentes – données basées sur des événements relatives à des violations observables des droits de l'homme, données basées sur des normes exprimées dans des échelles ordinales quantitatives, statistiques socioéconomiques et administratives nationales et résultats d'enquêtes –, avec leurs limites respectives<sup>188</sup>. Le temps de latence pour la génération de données de référence et la création d'outils de mesure pour les nouveaux indicateurs devra être gardé à l'esprit lors de la formulation des propositions à discuter pendant les négociations sur le programme pour l'après-2015<sup>189</sup>.

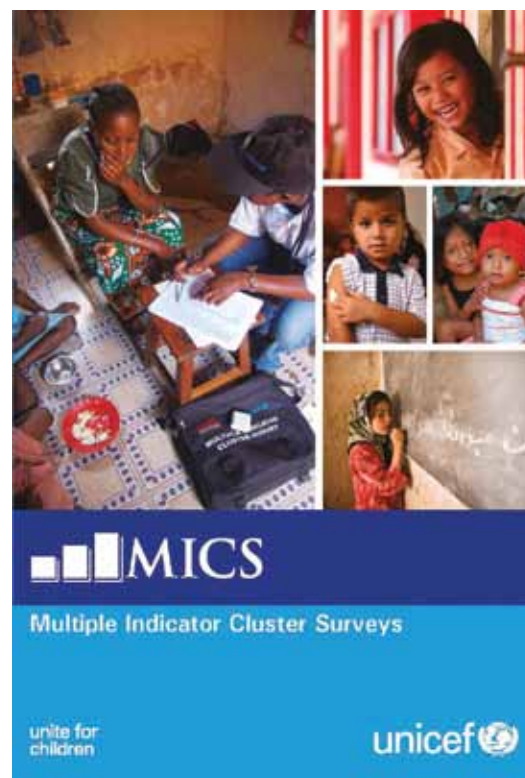
Aussi essentielle que puisse être une variable comme la rigueur statistique, elle ne peut pas être considérée comme la gardienne du programme de développement pour l'après-2015. On ne peut pas compter

exclusivement sur les expressions quantitatives réductrices des phénomènes complexes du développement humain. Des méthodes de mesure à la fois qualitatives et quantitatives seront nécessaires dans l'agenda pour l'après-2015. Une variable importante dans un accord global peut contribuer à générer une demande de données et de mesures, comme l'a montré l'expérience des objectifs du Millénaire pour le développement. Les paramètres statistiques doivent donc être considérés comme le serviteur plutôt que comme le maître des aspirations légitimes des populations pour l'après-2015.

Enfin, une approche du suivi fondée sur les droits de l'homme implique que les adultes, les enfants, les élus locaux et les autres intervenants soient consultés et responsabilisés en tant qu'*acteurs* ou *agents* habilités à entreprendre leur propre surveillance. Si la mesure et le suivi sont réalisés d'une manière vraiment participative et ne se limitent pas à une simple extraction de données, ils développeront un potentiel d'autonomisation des populations et ainsi devenir des fins en eux-mêmes, au-delà de leur valeur instrumentale pour les planificateurs. Avec la technologie des messages courts (SMS) qui permet aux utilisateurs des services de faire part de leurs commentaires, l'externalisation ouverte (« crowd-sourcing »), l'utilisation de cartes de pointage locales pour les objectifs locaux, des méthodes participatives telles que les associations de parents et d'enseignants et les comités de santé locaux, les postes-sentinelles et une gouvernance locale plus transparente, les moyens d'améliorer le suivi communautaire dans le cadre du programme de développement pour l'après-2015 ne manquent pas, à côté des enquêtes auprès des ménages (par exemple, les enquêtes démographiques et sanitaires (DHS), financé par l'Agence américaine de développement international, et les enquêtes en grappes à indicateurs multiples (MICS), réalisés par l'UNICEF) et des données institutionnelles ascendantes.

Le tableau 1 résume les critères « Rio+20 » et les autres critères pertinents pour les nouveaux objectifs, cibles et indicateurs décrits ci-dessus, en s'inspirant du cadre international des

droits de l'homme. Les critères proposés sont conçus pour renforcer la responsabilisation pour les engagements de développement pour l'après-2015, encadrée par et ancrée dans la législation internationale des droits de l'homme, et pour servir de moyen de filtrage ou de hiérarchisation des nombreuses propositions pour l'après-2015 qui vont émerger des consultations mondiales et nationales. La responsabilisation exige des obligations claires et spécifiques, adaptables aux niveaux national et subnational, soutenues par des mécanismes d'examen et de recours accessibles et efficaces. Si la responsabilisation est le sujet principal de cette publication, les autres objectifs plausibles d'un accord pour l'après-2015 mentionnés ci-dessus (recherche d'un consensus normatif et variables importantes « motivantes ») sont très étroitement liés à la reddition de comptes et seraient bien servis par les critères énoncés. Les critères eux-mêmes sont étroitement liés entre eux et ne doivent pas être pris isolément.



**Table 1: Critères proposés pour les objectifs, cibles et indicateurs pour l'après-2015**

<b>Critères applicables aux objectifs et cibles</b>	
<b>Critères</b>	<b>Questions</b>
<b>Motivation</b>	Est-ce une question importante/urgente qui a été négligée dans la pratique et dans les cadres internationaux?
<b>Légitimité démocratique</b>	Y a-t-il une forte demande et nationale pour l'objectif/la cible, en particulier de la part des individus les plus marginalisés?
<b>Applicabilité universelle</b>	S'agit-il d'un enjeu ou d'une préoccupation d'envergure mondiale? Est-ce que des responsabilités universelles ou différenciées sont impliquées?
<b>Accent sur les finalités, plutôt que sur les moyens, du développement</b>	L'objectif proposé tient-il compte des finalités ultimes, plutôt que des moyens, du développement?
<b>Orientation sur l'action</b>	L'objectif ou la cible proposés signalent-ils des choix politiques appropriés et fournissent-ils une norme utile pour un suivi actif?
<b>Cohérence avec le droit international</b>	La proposition reflète-t-elle ou renforce-t-elle les normes de droit international plutôt qu'elle ne les affaiblit?
<b>Relief/ communicabilité</b>	L'objectif ou la cible sont-ils psychologiquement importants et faciles à comprendre?
<b>Valeur instrumentale/ environnement favorable</b>	La réalisation contribuera-t-elle à ou créera-t-elle un environnement favorable pour d'autres cibles?
<b>Accent sur l'égalité</b>	Y a-t-il un accent (potentiel) sur l'équité et l'égalité?
<b>Équilibre thématique/ lisibilité</b>	La proposition aide-t-elle à assurer un équilibre thématique entre les différents domaines d'intérêt général et contribue-t-elle à la lisibilité globale de l'agenda?

<b>Critères applicables aux indicateurs statistiques</b>	
<b>Critères</b>	<b>Questions</b>
<b>Pertinence de l'indicateur</b>	L'indicateur proposé reflète-t-il fidèlement le thème?
<b>Relief/ communicabilité</b>	L'indicateur ou la cible sont-ils psychologiquement importants et faciles à comprendre?
<b>Disponibilité et comparabilité des données</b>	Les données sont-elles comparables et bien disponibles à travers le monde? La comparabilité et la disponibilité pourraient-elles être améliorées? Sinon, une mesure au niveau national suffirait-elle à inciter à l'action ou serait-elle préférable?
<b>Solidité, fiabilité, validité</b>	Les données sont-elles fiables, valides et vérifiables de l'extérieur?
<b>Orientation sur l'action</b>	La cible ou l'indicateur signaleraient-ils des choix politiques appropriés et fourniraient-ils une norme utile pour un suivi actif?
<b>Applicabilité universelle</b>	Est-ce que cela exige des progrès substantiels de la part de tous les pays, ou une cible ou un indicateur complémentaires sont-ils disponibles pour les autres pays?
<b>Cohérence avec le droit international</b>	L'indicateur proposé est-il spécifiquement lié aux obligations juridiques incombant aux États Membres en vertu des traités des droits de l'homme?
<b>Mesure des efforts et des résultats</b>	Les indicateurs proposés, pris dans leur ensemble, aident-ils à mesurer l'engagement réel et l'effort budgétaire et politique des états membres envers la réalisation des résultats convenus pour l'après-2015?
<b>Sensibilité à l'égalité</b>	L'indicateur tient-il compte de l'égalité et de cibles différenciées?
<b>Absence d'incitations négatives</b>	L'indicateur ou la cible risquent-ils de générer des incitations contreproductives et, le cas échéant, une cible ou un indicateur complémentaires pourraient-ils surmonter ce problème?

<sup>a</sup> Adapté de Malcolm Langford, *The art of the impossible: the post-2015 agenda, measurement choices, and human rights and governance*, document présenté lors de la consultation d'experts du HCDH et du PNUD intitulée « Gouvernance et droits de l'homme: critères et mesures pour le programme de développement pour l'après-2015 », Cornell University, New York, 13-14 novembre 2012. Le HCDH et le CESR remercient Malcolm Langford et Mark Orkin pour les conversations échangées sur ces sujets.

## B. Responsabilisation envers qui?

Les inégalités croissantes ne sont pas un accident du destin. La discrimination et les choix politiques délibérés sont les principaux facteurs d'inégalité. En se concentrant sur les moyennes mondiales ou nationales, les objectifs du Millénaire pour le développement ont dans une certaine mesure masqué ces problèmes.

Le principal défi pour 2015 est celui de l'égalité. La trop grande focalisation sur la croissance économique qui a caractérisé l'analyse du développement ces dernières années, sans prêter suffisamment d'attention à la non-discrimination et à l'égalité, a été largement discréditée à la suite des crises successives, de l'aggravement des disparités et de l'agitation sociale croissante.

Au-delà des disparités économiques globales, les différentes manifestations de la discrimination contre les minorités, les peuples autochtones, les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les migrants et d'autres groupes défavorisés ont le double effet de nier les droits fondamentaux de ces personnes et de nier leur contribution potentielle au développement économique des sociétés dans lesquelles elles vivent.

L'agenda pour l'après-2015 doit être conçu pour faire progresser les trois concepts étroitement liés d'équité (équité dans la répartition des avantages et des chances), d'égalité (égalité substantive, à la fois des chances et des résultats, avec une protection complète en vertu de la loi) et de non-discrimination (interdiction des



distinctions fondées sur des motifs illicites et qui ont pour effet ou pour but de compromettre la jouissance des droits).

Cela nécessite des efforts de ventilation des données afin de déterminer qui profite des avancées et qui n'en profite pas, d'analyser les conditions sociales et politiques dans lesquelles les individus vivent, de combler les lacunes dans la jouissance des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, et de prendre des mesures positives proactives pour démanteler les modèles de discrimination bien établis, en particulier pour des motifs de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de richesse, de naissance ou pour tout autre motif. En effet, si importante que soit la suppression des inégalités pour le développement durable, la réalisation de l'égalité doit être à la fois un objectif autonome dans le cadre des objectifs pour l'après-2015 et un élément explicitement intégré dans tous les autres objectifs, à travers une collecte et une ventilation de données améliorées, l'étalonnage de l'égalité et le suivi de l'égalité pour tous.

Les approches possibles de la mesure des progrès réalisés dans l'élimination des inégalités dans un cadre d'objectifs pour l'après-2015 sont les suivants:

- ▶ Définition d'une cible spécifique au niveau mondial pour le coefficient de Gini sur le revenu et la consommation;
- ▶ Comparaison des rapports des revenus des quintiles ou déciles les plus riches ou et les plus pauvres;
- ▶ Comparaison de l'écart entre le revenu médian et les quintiles ou déciles les plus pauvres;
- ▶ Pondération des valeurs spécifiques à un quintile d'une manière qui récompense les progrès au sein des quintiles de revenu inférieurs.

D'autres options s'offrent pour l'étalonnage et le suivi de l'égalité quand les objectifs mondiaux sont adaptés au niveau national. Par exemple, le cadre « OMD + » de la Thaïlande ajoute des cibles spécifiques pour les régions défavorisées du pays. Le Kenya a établi des cibles pour

chaque région afin d'améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement de 10 pour cent par an. L'Uruguay a mis en place des plans pour réduire les inégalités d'un pourcentage précis pour chaque objectif. Le Bangladesh a introduit des cibles assorties d'indicateurs qui mesurent la profondeur et la gravité de la pauvreté<sup>190</sup>.

La ventilation par quintile de revenu et par sexe et, dans une certaine mesure, par âge et origine ethnique, est déjà signalée dans quelques-unes des grandes enquêtes, y compris les DHS et les MICS. Ces enquêtes ne parviennent toutefois souvent pas à couvrir le nombre croissant d'individus vivant dans des établissements informels, et cette lacune doit être traitée en priorité. D'autres motifs de discrimination devraient être inclus lorsque cela est nécessaire, en tenant compte des motifs interdits en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme<sup>191</sup>. Les travaux en cours sur les indicateurs pour l'eau et l'assainissement laissent à penser que cette ambition peut être rendue possible en exploitant pleinement les données existantes, en privilégiant un petit nombre d'axes de discrimination et d'exclusion pertinents dans le contexte particulier, en étudiant les indicateurs alternatifs, et en recodant les données des DHS et des MICS afin d'obtenir plus d'informations intéressantes pour les évaluations des droits de l'homme.

Parmi les nombreux motifs de discrimination évoqués par les traités relatifs aux droits de l'homme, mais qui ont rarement été systématiquement examinés dans le contexte des OMD, on trouve la discrimination fondée sur l'origine ethnique, sur les convictions religieuses et sur les opinions politiques. Les schémas d'exclusion sur base ethnique et raciale ont été documentés dans de nombreux pays où les progrès dans le sens des OMD sont généralement en bonne voie. Le manque de statistiques internationales sur l'exclusion ethnique, ainsi que sur les causes, reflète cette orientation déficiente<sup>192</sup>. Ce sont évidemment des questions épineuses, compliquées par le fait que le système des Nations Unies offre peu d'indications. Pourtant, des DHS ont inclus une variable ethnique dans 55 des 77 pays couverts à ce jour<sup>193</sup>, et de nombreux pays d'Amérique latine, d'Asie et d'Océanie (moins en Europe et en Afrique) collectent des données sur l'origine

ethnique lors des recensements nationaux<sup>194</sup>. L'expérience des pays d'Amérique latine, où les inégalités sociales et économiques peuvent être extrêmes, montre que la ventilation par origine ethnique est possible même dans les situations les plus graves, et ce même si bilan global de la région appelle à l'amélioration. La ventilation par région à l'intérieur de chaque pays peut constituer une mesure de substitution viable dans certains cas.

La ventilation par type de handicap mérite également de l'attention, une enquête mondiale récente ayant suggéré que plus d'un milliard d'individus sont confrontés au handicap, ce qui a un impact sur la santé, la réussite scolaire, les possibilités économiques et la pauvreté<sup>195</sup>. Les négociations pour l'après-2015 devraient aborder cette question, en s'appuyant sur le cadre normatif offert par la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

### C. Responsabilisation pour quand?

---

Le cadre des droits de l'homme a des implications sur le moment où la responsabilisation en matière de progrès vers un nouvel ensemble d'objectifs mondiaux devra être évaluée. Si le but ultime d'un agenda pour l'après-2015 est de contribuer à la pleine réalisation des droits de l'homme pour tous, ses objectifs et cibles devront être intégrés dans un cadre à long terme pour un changement véritable, tout en promouvant la reddition de comptes et les évaluations des progrès à très court terme.

La première étape consiste à identifier une base de référence appropriée. L'année 1990, pris comme base de référence pour les OMD, a faussé l'image des progrès mondiaux parce qu'elle a tenu compte des gains de développement humain globaux résultant de la croissance économique en Chine et en Inde, qui était de toute évidence due à des politiques publiques antérieures aux OMD. L'année 2010 pourrait être une base convenable pour les objectifs pour l'après 2015, parce qu'elle tiendrait compte du temps de latence nécessaire à la collecte des données sur les nouveaux indicateurs et cibles, tout en minimisant les

risques d'interprétation liés à la définition rétrospective de la base de référence.

Des repères, rapports et examens mondiaux quinquennaux seraient nécessaires pour assurer la responsabilisation politique. Comme date cible, l'année 2030, échéance semblable à celle fixée pour les objectifs du Millénaire pour le développement, pourrait constituer un bon équilibre entre la vision universelle et les exigences pratiques plus immédiates en matière de responsabilisation politique. Des examens intermédiaires sont particulièrement importants pour les droits civils et politiques et les dimensions des droits économiques, sociaux et culturels qui doivent être atteintes immédiatement plutôt que progressivement.

Inscrire le cadre pour l'après-2015 dans un programme de transformation à plus long terme pour atteindre la liberté de la crainte et du besoin exigerait de lancer un mouvement mondial pour le changement et de fixer une date de fin dans le futur. Par exemple, l'année 2048 marquera le 100<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui contient à l'article 28 la promesse explicite du droit de tout individu « à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet. » Une période de bilan et de consultation de deux ans au-delà de cette date pourrait fournir les bases d'un accord mondial ultérieur, courant jusqu'en 2050, si une demande en ce sens était formulée.

### D. Comment assurer la responsabilisation?

---

L'identification d'un ensemble clair, ambitieux, spécifique et gérable d'objectifs, de cibles et d'indicateurs mondiaux – explicitement alignés sur les normes des traités internationaux en vigueur – peut contribuer à préciser qui est responsable de quoi, et quand. À son tour, cela clarifie les responsabilités, améliore la reddition de comptes et renforce les incitations à un progrès soutenu.

Une fois que les objectifs, cibles et indicateurs mondiaux auront été approuvés, ils devront être adaptés au niveau national et localisés au niveau subnational. L'utilisation abusive des

OMD en tant que cadre de responsabilisation « passe-partout » a été une de leurs lacunes les plus graves. Des cibles contextuellement pertinentes, établies à travers des processus participatifs, devraient être intégrées dans les plans d'action et les cadres politiques et budgétaires nationaux, avec des responsabilités institutionnelles clairement définies institutionnels, des repères, des indicateurs et des mécanismes de suivi et de recours. Si cela est fait consciencieusement, c'est là que les responsabilités pourront être définies le plus clairement, l'obligation redditionnelle appliquée le plus directement et les engagements tenus le plus efficacement.

L'adaptation nationale ne doit toutefois pas être considérée comme un blanc-seing, comme une carte blanche qui autorise les États à diluer leurs engagements juridiques et politiques à l'échelle mondiale ou à s'en rétracter. Le principe d'« obligation redditionnelle » exige que les critères utilisés pour adapter les objectifs et les cibles mondiaux aux niveaux national et subnational soient justifiés objectivement et publiquement.



Le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 n'a pas fourni d'indications sur la manière dont les États Membres devraient adapter les objectifs de développement durable à leur situation nationale. En tenant compte des critères proposés pour les nouveaux objectifs mondiaux (y compris ceux en matière de développement durable) abordés plus tôt, l'adaptation nationale des objectifs pour l'après-2015 devrait passer par les huit étapes suivantes:

1. Aligner les objectifs et cibles nationaux et subnationaux sur les normes des traités internationaux en matière de droits de l'homme en vigueur dans le pays concerné;
2. Définir des objectifs, cibles, indicateurs et jalons nationaux et subnationaux à travers des processus participatifs, et assurer une participation adéquate au suivi des progrès;
3. Intégrer les principes de non-discrimination et d'égalité, et veiller à ce que les communautés et les régions les plus défavorisées soient prioritaires;
4. Affronter les principaux goulets d'étranglement où les droits ne sont pas concrétisés, et choisir les interventions qui multiplient les résultats positifs;
5. Rechercher des synergies et cerner les lacunes dans le cadre général des objectifs, et veiller à ce que ce cadre reflète un équilibre adéquat entre les droits de l'homme et les enjeux relevant du développement durable;
6. Définir un échéancier et fixer un niveau d'ambition cohérent avec l'évaluation objective des « ressources maximales » disponibles dans le pays;
7. Établir des cibles et des indicateurs pour l'effort budgétaire et politique (y compris des indicateurs liés au cadre législatif et politique, au financement, aux taux de dépenses publiques, guidés par les critères cités au tableau 1), ainsi que des résultats; et
8. Utiliser toute une gamme d'indicateurs et toutes les informations disponibles (subjectives comme objectives, qualitatives comme quantitatives) couvrant tout le spectre des droits de l'homme (civils, culturels, économiques, politiques et sociaux), afin de mieux suivre les progrès.

Enfin, les nouveaux objectifs et cibles – aux niveaux mondial, national et subnational – doivent être soutenus par des mécanismes de reddition de comptes accessibles et efficaces. Au niveau national, ces mécanismes devraient inclure des mesures administratives, politiques, judiciaires et quasi-judiciaires, ainsi que des systèmes de garantie de la qualité des services, comme on l'a vu dans la deuxième partie. Les normes relatives aux droits de l'homme devraient être le cadre de référence utilisé par ces organes de contrôle lors de l'examen de la conformité avec les objectifs de développement ou de l'évaluation des réclamations, plaintes ou griefs formulés par les individus ou communautés affectés par les politiques liées au développement. Les États qui ne l'ont pas encore fait devraient ratifier les traités fondamentaux des droits de l'homme et en incorporer les dispositions dans leur droit interne, en s'assurant que les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les droits civils et politiques puissent être revendiqués, évalués et appliqués. Des mesures doivent également être prises pour lever les obstacles qui empêchent les personnes vivant dans la pauvreté de recourir aux mécanismes judiciaires et autres, afin d'assurer l'accès aux recours juridiques et autres et à l'information et l'assistance nécessaires pour se prévaloir de ces mécanismes. Des médias pluralistes et indépendants sont également indispensables pour sensibiliser l'opinion publique aux questions de droits de l'homme et de développement et pour fournir aux individus les informations susceptibles d'améliorer la mise en œuvre et les résultats.

Des mécanismes appropriés devraient également être créés ou adaptés pour combler les lacunes dans la responsabilité des acteurs étatiques au niveau international, ainsi que celle des institutions financières internationales et des acteurs non étatiques qui jouent un rôle de plus en plus influent dans la politique de développement. Avec le déclin de l'importance relative de l'aide, il est encore plus important de rechercher une plus grande cohérence, à l'échelle nationale et internationale, des différents régimes politiques (développement, commerce, investissement, finance, fiscalité, propriété intellectuelle, etc.), adaptée au cadre pour l'après-2015. Les droits de l'homme devraient être la base de référence

et l'étalon pour l'évaluation de la cohérence des politiques nationales et internationales, ainsi que pour les exigences de diligence raisonnable imposées aux entreprises dans le cadre des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Tout accord pour l'après-2015 devrait contenir des engagements concrets et des conseils aux États Membres sur ces questions afin de s'assurer que les promesses mondiales se traduisent en résultats sur le terrain et respectent les normes existantes en matière de droits de l'homme.

Les mécanismes de responsabilisation des OMD devraient être renforcés, adaptés et élargis aux fins des objectifs pour l'après-2015. L'obligation redditionnelle dépend de la définition claire des responsabilités, de la transparence des résultats attendus et des rapports réguliers sur ceux-ci. Plusieurs mécanismes servent à ces fins, comme les présentations nationales volontaires dans le cadre du processus d'examen ministériel annuel du Conseil économique et social, le Cadre de mise en œuvre intégrée et les processus mondiaux et régionaux de rapport sur les OMD, notamment les rapports du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des OMD pour l'objectif 8. Pour l'après-2015, ces processus devraient être intégrés dans les engagements pris par les États Membres au titre des traités des droits de l'homme et dans les mécanismes de rapport. De même, les initiatives sectorielles telles que la Commission de l'information et de la redevabilité pour la santé de la femme et de l'enfant de l'OMS, de même, doivent être entérinées de manière plus explicite dans le cadre international des droits de l'homme, et avancer des directives plus précises et plus utiles sur les mécanismes de responsabilisation nationaux.

En 2012, les consultations sur les modalités mondiales de reddition de comptes pour l'agenda de l'après-2015 étaient en bon chemin. Des mécanismes d'examen par les pairs ont été envisagés<sup>196</sup>. Cependant, il est essentiel que tout nouveau mécanisme international de reddition de comptes proposé pour l'après-2015 tienne compte du rôle joué par les mécanismes existants de responsabilisation en matière de droits de l'homme et évite la duplication inutile des efforts ou le détournement des ressources et

des priorités de ces mécanismes. Tout nouveau mécanisme mondial d'examen des engagements envers le développement pour l'après-2015 devrait faire expressément référence aux normes des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et devrait garantir un contrôle rigoureux et indépendant, une participation effective de la société civile et une responsabilité politique de haut niveau.

Les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme doivent eux aussi être renforcés, et prendre en compte de manière plus cohérente et plus explicite les processus de suivi et de rapport des nouveaux objectifs mondiaux de développement. Les données générées par les mécanismes d'examen pour les objectifs mondiaux de développement pour l'après-2015 devraient être systématiquement intégrées dans les processus internationaux d'examen et de rapport sur les droits de l'homme. Les États Membres doivent rationaliser leurs engagements pour l'après-2015 et leurs obligations internationales de rapport en matière de droits de l'homme, et s'assurer que leurs

processus de rapport et leurs mécanismes de reddition de comptes se renforcent mutuellement et ne se chevauchent pas inutilement. Ils doivent ratifier l'ensemble des instruments relatifs aux droits de l'homme et les procédures de réclamation optionnelles, lever les réserves qui empêchent leur mise en œuvre et s'engager à remettre des rapports complets, ponctuels et réguliers. De telles mesures aideront à créer un cercle vertueux, augmenteront la qualité et l'impact des recommandations des mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme sur la politique de développement et la programmation, et renforceront les incitations à améliorer l'élaboration des politiques. Elles garantiront également que les engagements pour l'après-2015 tiennent compte des expériences des présentations volontaires dans le cadre de l'examen ministériel annuel du Conseil économique et social et de l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme. Les nouvelles procédures mondiales en matière de rapport devront compléter et renforcer les mécanismes de rapport et de responsabilisation nationaux.

## TROISIÈME PARTIE – MESSAGES CLÉS

- Un nouvel accord mondial ambitieux est nécessaire en 2015, fondé sur les principes des droits de l'homme, de l'égalité et de la durabilité. Son objectif ultime devrait être de réaliser les engagements internationaux en matière de droits de l'homme pris par les États Membres des Nations Unies, sur la base des importants accords inscrits dans les documents issus de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement de 2010 et de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 (« Rio+20 »).
- L'identification d'un ensemble clair, ambitieux, spécifique et gérable d'objectifs, de cibles et d'indicateurs mondiaux – explicitement alignés sur les normes des traités internationaux en vigueur – peut contribuer à préciser qui est responsable de quoi, et quand. À son tour, cela clarifie les responsabilités, améliore la reddition de comptes et renforce les incitations à un progrès soutenu.
- Les droits de l'homme devraient aider à définir de *quoi* les États Membres et les autres détenteurs d'obligations doivent être tenus responsables en vertu d'un accord pour l'après-2015, envers *qui*, pour *quand*, et *comment*.
- Des critères clairs et objectifs doivent guider la définition des priorités à inclure dans les nouveaux objectifs mondiaux de développement, tout en gardant à l'esprit les buts spécifiques que les objectifs globaux peuvent le mieux servir. Ces critères doivent être conformes aux principes des droits de l'homme et aux normes des traités en la matière. Le document final de la Conférence « Rio+20 » contient un ensemble utile de critères généraux. Du point de vue des droits de l'homme, les critères suivants doivent être inclus:
  - a) faire en sorte que les objectifs pour l'après-2015 constituent un cadre équilibré, reflétant la liberté de la peur et du besoin; b) concentrer les nouveaux buts et objectifs mondiaux plus sur les « finalités » du développement et moins sur les « moyens »;
  - c) inclure des indicateurs d'effort, ainsi que de résultat; et d) faire de la mesure le serviteur plutôt que le maître du programme de développement pour l'après-2015.
- Le principal défi pour 2015 est celui de l'égalité. L'agenda pour l'après-2015 doit être conçu pour faire progresser les trois concepts étroitement liés d'équité (équité dans la répartition des avantages et des chances), d'égalité (égalité substantive, à la fois des chances et des résultats, avec une protection complète en vertu de la loi) et de non-discrimination (interdiction des distinctions fondées sur des motifs illicites et qui ont pour effet ou pour but de compromettre la jouissance des droits). Parvenir à l'égalité doit être à la fois un objectif autonome dans le cadre des objectifs pour l'après-2015 et un élément explicitement intégré dans tous les autres objectifs, à travers une collecte et une ventilation de données améliorées, l'étalonnage de l'égalité et le suivi de l'égalité pour tous.
- Si le but ultime d'un agenda pour l'après-2015 est de contribuer à la pleine réalisation des droits de l'homme pour tous, ses objectifs et cibles devront être intégrés dans un cadre à long terme pour un changement véritable et assortis de cibles intérimaires (à cinq ans) et de processus d'examen pour des questions de responsabilisation politique. L'année 2010 pourrait être une base convenable pour les objectifs pour l'après-2015, et 2030 une date cible appropriée. Des délais plus courts sont préférables pour les cibles

## TROISIÈME PARTIE – MESSAGES CLÉS

relatives aux droits civils et politiques et pour les dimensions des droits socioéconomiques qui – en vertu des traités des droits de l’homme – doivent être atteintes immédiatement plutôt que progressivement. Un nouvel accord devrait viser à la réalisation universelle de tous droits de l’homme pour tous pour 2048, année où sera célébré le 100<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l’homme.

- L’adaptation nationale des objectifs pour l’après-2015 devrait passer par les huit étapes suivantes:
  1. Aligner les objectifs et cibles nationaux et subnationaux sur les normes des traités internationaux en matière de droits de l’homme en vigueur dans le pays concerné;
  2. Définir des objectifs, cibles, indicateurs et jalons nationaux et subnationaux à travers des processus participatifs, et assurer une participation adéquate au suivi des progrès;
  3. Intégrer les principes de non-discrimination et d’égalité, et veiller à ce que les communautés et les régions les plus défavorisées soient prioritaires;
  4. Affronter les principaux goulets d’étranglement où les droits ne sont pas concrétisés, et choisir les interventions qui multiplient les résultats positifs;
  5. Rechercher des synergies et cerner les lacunes dans le cadre général des objectifs, et veiller à ce que ce cadre reflète un équilibre adéquat entre les droits de l’homme et les enjeux relevant du développement durable;
  6. Définir un échéancier et fixer un niveau d’ambition cohérent avec l’évaluation objective des « ressources maximales » disponibles dans le pays;
  7. Établir des objectifs et des indicateurs pour l’effort budgétaire et politique, ainsi que des résultats; et
  8. Utiliser toute une gamme d’indicateurs et toutes les informations disponibles (subjectives comme objectives, qualitatives comme quantitatives) couvrant tout le spectre des droits de l’homme (civils, culturels, économiques, politiques et sociaux), afin de mieux suivre les progrès.
  
- Les nouveaux objectifs – aux niveaux mondial, national et subnational – doivent être soutenus par des mécanismes de reddition de comptes accessibles et efficaces. Ces mécanismes devraient inclure des mesures administratives, politiques, judiciaires et quasi-judiciaires, ainsi que des systèmes de responsabilisation sociale et de garantie de la qualité des services. Les normes relatives aux droits de l’homme devraient être le cadre de référence utilisé par les organes de contrôle. Des mesures devraient être prises pour lever les obstacles qui empêchent les personnes vivant dans la pauvreté de recourir aux mécanismes judiciaires et autres et de faire valoir et respecter leurs droits, notamment leurs droits économiques, sociaux et culturels.
  
- Des mécanismes appropriés devraient également être créés ou adaptés pour combler les lacunes dans la responsabilité des acteurs étatiques au niveau international, ainsi que celle des institutions financières internationales et des acteurs non étatiques qui jouent un rôle de plus en plus influent dans la politique de développement.

## TROISIÈME PARTIE – MESSAGES CLÉS

- Une priorité essentielle pour un accord pour l'après-2015 doit être le renforcement de la cohérence entre les politiques en matière de développement, de commerce, d'investissement, de propriété intellectuelle, de finance, de fiscalité, etc., aux niveaux mondial et national. Les normes internationales relatives aux droits de l'homme, prises comme des normes juridiquement contraignantes et des objectifs politiques d'ordre supérieur représentant les fins ultimes du développement, devraient être le jalon de la cohérence des politiques aux niveaux mondial et national, sur la base de l'expérience des évaluations en matière de droits de l'homme des accords commerciaux et d'autres domaines de politique économique et sociale.
- Les mécanismes de responsabilisation existants pour les objectifs du Millénaire pour le développement devraient être renforcés, adaptés et élargis aux fins des objectifs pour l'après-2015. Les propositions sur les mécanismes de responsabilisation pour l'après-2015 devraient tenir compte du rôle joué par les mécanismes existants de responsabilisation en matière de droits de l'homme et éviter la duplication inutile des efforts ou le détournement des ressources et des priorités de ces mécanismes. Tout nouveau mécanisme mondial d'examen des engagements envers le développement pour l'après-2015 devrait faire expressément référence aux normes des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et devrait garantir un contrôle rigoureux et indépendant, une participation effective de la société civile et une responsabilité politique de haut niveau.
- Les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme doivent eux aussi être renforcés, et prendre en compte de manière plus cohérente et plus explicite les processus de suivi et de rapport des nouveaux objectifs mondiaux de développement. Les données générées par les mécanismes d'examen pour les objectifs mondiaux de développement pour l'après-2015 devraient être systématiquement intégrées dans les processus internationaux d'examen et de rapport sur les droits de l'homme. Les États Membres doivent rationaliser leurs engagements pour l'après-2015 et leurs obligations internationales de rapport en matière de droits de l'homme, et s'assurer que leurs processus de rapport et leurs mécanismes de reddition de comptes se renforcent mutuellement et ne se chevauchent pas inutilement. Ils doivent ratifier l'ensemble des instruments relatifs aux droits de l'homme et les procédures de réclamation optionnelles, lever les réserves qui empêchent leur mise en œuvre et s'engager à remettre des rapports complets, ponctuels et réguliers. De telles mesures aideront à créer un cercle vertueux, augmenteront la qualité et l'impact des recommandations des mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme sur la politique de développement et la programmation, et renforceront les incitations à améliorer l'élaboration des politiques.



## NOTES

- <sup>1</sup> Nations Unies, « Unmet commitments, inadequate resources, lack of accountability hampering achievement of Millennium Development Goals, says Secretary-General », communiqué de presse SG/SM/12789, 16 mars 2010.
- <sup>2</sup> John M. Ackermann, *Social accountability in the public sector: a conceptual discussion*, document de travail sur le développement social, n° 82, Washington, D.C.: Banque mondiale, 2005; voir également Anne-Marie Goetz et Rob Jenkins, *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*, Basingstoke, Royaume-Uni: Palgrave Macmillan, 2005, p. 8.
- <sup>3</sup> Ces éléments et leurs définitions sont tirés de: Peter Newell et Shaula Bellour, « Mapping accountability: origins, contexts and implications for development », *IDS Working Papers*, n° 168, Brighton: Institute of Development Studies, 2002; Andreas Schedler, « Conceptualizing accountability », in: *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond et Marc F. Plattner, éd., Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999; Ackermann, op. cit.; Goetz et Jenkins, *ibid.*; OCDE, « Projet d'orientations et de principes relatifs à la coopération pour le développement, la redevabilité et la gouvernance démocratique », document DCD/DAC(2012)28, 29 juin 2012.
- <sup>4</sup> Parmi les autres exemples figurent des organes monétaires internationaux tels que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et des organes d'arbitrage des investissements des États comme le Centre international de règlement des différends relatifs à l'investissement.
- <sup>5</sup> Varun Gauri et Daniel M. Brinks, *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*, Cambridge, Royaume-Uni: Cambridge University Press, 2008.
- <sup>6</sup> Résolutions 65/1 et 66/288, annexe, de l'Assemblée générale des Nations Unies.
- <sup>7</sup> Voir résolution 55/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies, par. 2.
- <sup>8</sup> Les huit objectifs du Millénaire pour le développement sont : 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) préserver l'environnement, et 8) mettre en place un partenariat pour le développement. Voir « Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies: Rapport du Secrétaire général » (A/56/326), annexe.
- <sup>9</sup> Résolution 55/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies, par. 25.
- <sup>10</sup> Ces droits sont codifiés dans les traités internationaux des droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant. Au moment de rédiger ce document, 160 États étaient parties au premier, 187 à la deuxième et 193 à la troisième. Voir la collection des traités des Nations Unies à l'adresse <http://treaties.un.org/>.
- <sup>11</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2 1).
- <sup>12</sup> Pour des critiques plus détaillées des carences des OMD actuels du point de vue des droits de l'homme, voir: Nations Unies, *Revendiquer les objectifs du Millénaire pour le développement: une approche fondée sur les droits de l'homme*, n° de vente F.08.XIV.6, New York/Genève, 2008; et Amnesty International, *From Promises to Delivery: Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Development Goals*, Londres, 2010.
- <sup>13</sup> Nations Unies, *Objectifs du Millénaire pour le développement - Rapport de 2012*, n° de vente F.12.I.4, p. 4.
- <sup>14</sup> UNICEF, *Progrès pour les enfants: réaliser les OMD avec équité*, New York, 2010, p. 23.
- <sup>15</sup> Communiqué de presse SG/SM/12789.
- <sup>16</sup> Sakiko Fukuda-Parr, « Recapturing the narrative of international development », in: *The Millennium Development Goals and Beyond: Global Development After 2015*, Rorden Wilkinson et David Hulme, éd., Londres: Routledge, 2012.
- <sup>17</sup> Laure-Hélène Piron, « Human rights and poverty reduction: the role of human rights in promoting donor accountability », avril 2005. Disponible à l'adresse [www.odi.org.uk/resources/download/1555.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/download/1555.pdf).
- <sup>18</sup> CESR, « The global economic crisis: causes, consequences and responses », 2009. Disponible à l'adresse [www.cesr.org/article.php?id=389](http://www.cesr.org/article.php?id=389).
- <sup>19</sup> BIT, *Tendances mondiales de l'emploi 2012: Prévenir une aggravation de la crise de l'emploi*, Genève, 2012.
- <sup>20</sup> Fukuda-Parr, op. cit.
- <sup>21</sup> CESR, « Human rights and the economic crisis: the response of the United Nations system », 1er août

2011. Disponible à l'adresse [www.cesr.org/downloads/UN.crisis.briefing.august.2011.pdf](http://www.cesr.org/downloads/UN.crisis.briefing.august.2011.pdf).
- 22 Andy Sumner et Meera Tiwari, *After 2015: International Development Policy at a Crossroads*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.
- 23 Les contributions d'aide internationale apportées par le Brésil, la Fédération de Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud ont augmenté ces dernières années. D'autres pays tiers au CAD-OCDE, notamment la Turquie, la République de Corée, l'Arabie saoudite, d'autres pays du Golfe et des pays de l'Union européenne non membres de l'OCDE, représentent aujourd'hui quelque 6 pour cent du total de l'aide publique au développement. Voir Abebe Adugna et autres, « Finance for development: trends and opportunities in a changing landscape », *CFP Working Paper*, n° 8, novembre 2011.
- 24 Andy Sumner, « Global poverty and the new bottom billion: what if three-quarters of the world's poor live in middle-income countries? », *IDS Working Papers*, n° 349, Brighton: Institute of Development Studies, 2010.
- 25 Sumner et Tiwari, op. cit.
- 26 Sous la houlette des institutions financières basées à Washington, ce consensus était caractérisé par des politiques d'ajustement structurel radicales et prescrivait un modèle de développement fondé sur la dérégulation, la privatisation et la libéralisation des échanges commerciaux.
- 27 Sumner et Tiwari, op. cit.
- 28 Voir, par exemple, le *rapport de la Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale sur la réforme du système monétaire et financier international*, 21 septembre 2009. Disponible (en anglais uniquement) à l'adresse [www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport\\_CoE.pdf](http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf).
- 29 Sumner et Tiwari, op. cit.
- 30 PNUD, *Reflections on Social Accountability: Catalysing Democratic Governance for Progress Towards the MDGs*, à paraître.
- 31 Goetz et Jenkins, op. cit., p. 25.
- 32 Ibid.
- 33 Par exemple, les demandes en matière de responsabilisation de l'Appel mondial à l'action contre la pauvreté (GCAP) sont de plus en plus souvent formulées en termes de droits économiques et sociaux. Voir GCAP, « Public accountability and just governance ». Disponible à l'adresse [www.whiteband.org/issues/accountability/](http://www.whiteband.org/issues/accountability/)
- 34 Résolution 65/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies, par. 3, 12, 13, 53 et 54.
- 35 OMS, *Tenir les promesses, mesurer les résultats*, Genève, 2011.
- 36 Voir les consultations publiques sur les cibles consolidées, indicateurs et définitions pour l'eau potable, l'assainissement et l'hygiène, Programme commun OMS/UNICEF de surveillance de l'eau et de l'assainissement, novembre 2012. Document disponible à l'adresse [www.wssinfo.org/post-2015-monitoring/overview/](http://www.wssinfo.org/post-2015-monitoring/overview/).
- 37 Ackermann, op. cit.; Goetz et Jenkins, op. cit., p. 8.
- 38 Newell et Bellour, op. cit.; Schedler, op. cit.; Ackermann, op. cit.; Goetz et Jenkins, op. cit.; OECD, op. cit.
- 39 Ces neuf traités fondamentaux des droits de l'homme et protocoles associés sont disponibles à l'adresse <http://www2.ohchr.org/french/law/index.htm#core/>.
- 40 Newell et Bellour, op. cit.
- 41 Goetz et Jenkins, op. cit., p. 31.
- 42 Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- 43 Goetz et Jenkins, op. cit.
- 44 Voir Susan Wong, *What have been the impacts of World Bank community-driven development programs?*, Washington, D.C.: Banque mondiale, 2012; Rosemary McGee et John Gaventa, *Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives: synthesis report* octobre 2010, disponible à l'adresse [www.ids.ac.uk/files/dmfile/IETASynthesisReportMcGeeGaventaFinal28Oct2010.pdf](http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/IETASynthesisReportMcGeeGaventaFinal28Oct2010.pdf). Les études empiriques sur l'impact des initiatives en matière de transparence et de responsabilisation montrent également que l'obligation redditionnelle peut souvent être instaurée de manière plus efficace si elle n'est pas formulée en termes adverses et que la capacité de telles initiatives à induire des changements étendus aux niveaux des politiques et de la gouvernance dépendent de facteurs plus systémiques dans un environnement favorable élargi. Voir également Gina Bergh et autres, *Building governance into a post-2015 framework: exploring transparency and accountability as an entry point*, Londres: Overseas Development Institute, 2012. Disponible à l'adresse [www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7875.pdf](http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7875.pdf).
- 45 David Booth, *Development as a Collective Action Problem: Addressing the Real Challenges of African Governance*, Londres: Overseas Development Institute, 2012; Alina Rocha Menocal et Bhavna Sharma, *Joint Evaluation of Citizens' Voice and*

- Accountability: Synthesis Report*, Londres: Department for International Development, 2008.
- <sup>46</sup> Outre Booth, *ibid.*, voir également Bergh et autres, *op. cit.*
- <sup>47</sup> PNUD, *op. cit.*, p. 7.
- <sup>48</sup> Le droit à un recours effectif en cas de violations des droits de l'homme est consacré par l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et par toute une série de traités internationaux qui en ont découlé. Voir également « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire » (résolution 60/147 de l'Assemblée générale des Nations Unies).
- <sup>49</sup> Pour deux études dignes d'intérêt sur l'impact des litiges en matière de droits sociaux, voir Gauri et Brinks, *op. cit.*; et Alicia Ely Yamin et Siri Gloppen, éd., *Litigating Health Rights: Can Courts Bring More Justice to Health?*, Cambridge (Massachusetts) : Harvard University Press, 2011.
- <sup>50</sup> Yamin et Gloppen, *ibid.*
- <sup>51</sup> Gauri et Brinks, *op. cit.*, p. 328.
- <sup>52</sup> *Ibid.*, p. 303.
- <sup>53</sup> Résolution 55/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies, par. 20.
- <sup>54</sup> Pour une critique des approches linéaires de la responsabilisation dans le contexte du développement, voir Booth, *op. cit.* Sur les approches systémiques du point de vue des droits de l'homme, voir Alicia Ely Yamin, « Toward transformative accountability: applying a rights-based approach to fulfill maternal health obligations », in: *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 7, n° 12, juin 2010, pp. 94-121. Sur l'approche systémique de la redevabilité en matière de développement, voir OCDE, *op. cit.*
- <sup>55</sup> *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, Maastricht, Pays-Bas, 22-26 janvier 1997.
- <sup>56</sup> Goetz et Jenkins, *op. cit.*, p. 12.
- <sup>57</sup> Booth, *op. cit.*, p. 66.
- <sup>58</sup> ONU-Habitat, PNUD et Cités et gouvernements locaux unis, *Localizing MDGs: meeting the challenge of MDGs in cities*, pp. 1-11. Disponible à l'adresse <http://www2.unhabitat.org/programmes/ump/documents/MDGPaper.pdf>.
- <sup>59</sup> Jamie Boex, « Localizing the MDGs: unlocking the potential of the local public sector to engage in development and poverty reduction », IDG Working Paper, n° 2010-04, octobre 2010.
- <sup>60</sup> Booth, *op. cit.*, p. 67.
- <sup>61</sup> Conseil international sur les politiques des droits humains (ICHRP), *Local Rule: Decentralisation and Human Rights*, Vernier, Suisse, 2002.
- <sup>62</sup> ICHRP, *op. cit.*, p. 20; Naila Kabeer, *Can the MDGs Provide a Pathway to Social Justice? The Challenge of Intersecting Inequalities*, New York: PNUD, 2010.
- <sup>63</sup> Plusieurs mécanismes internationaux ont recommandé des politiques fiscales progressives et une collecte des taxes plus efficace en tant que moyen de dégager des fonds pour la réalisation des droits de l'homme (civils et politiques et économiques, sociaux et culturels). Voir, par exemple, le rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires au sujet de sa mission au Guatemala (A/HRC/4/20/Add.2); les observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la Chine: Région administrative spéciale de Hong Kong (E/C.12/1/Add.58, par. 14); les observations finales du Comité des droits de l'enfant sur le Guatemala (CRC/C/GTM/CO/3-4, par. 25 et 26); et le rapport de l'Experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté (A/HRC/17/34). Voir aussi, de manière plus générale, Radhika Balakrishnan et autres, *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report*, New Brunswick (New Jersey): Center for Women's Global Leadership, 2011.
- <sup>64</sup> ActionAid, *Accounting for Poverty: How International Tax Rules Keep People Poor*, Londres, 2009.
- <sup>65</sup> Voir Mick Moore, « How does taxation affect the quality of governance? », in: *Tax Notes International*, vol. 47, n° 1, juillet 2007.
- <sup>66</sup> Voir Michael L. Ross, « Does taxation lead to representation? », in: *British Journal of Political Science*, n° 34, Cambridge (Royaume-Uni): Cambridge University Press, 2004, pp. 229-249. La « représentation » en ce sens est un des « 4 R » de la taxation: 1) revenu, 2) redistribution, 3) représentation, et 4) retarification (politiques fiscales visant à promouvoir les comportements positifs sur les plans sanitaire ou social). Voir Nicholas Shaxson, *Treasure Islands: Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, p. 66.
- <sup>67</sup> Certaines études estiment les sommes perdues dans les mouvements illégaux de capitaux dans les pays en développement à 6-9 pour cent de leur PIB. À titre de comparaison, les recettes fiscales totales de ces pays ne représentent que 13 pour cent de leur PIB. Voir Ministère norvégien des Affaires étrangères,

*Tax Havens and Development: Status, Analyses and Measures*, Oslo, 2009, p. 64.

- <sup>68</sup> Richard Murphy, *The cost of tax abuse: a briefing paper on the cost of tax evasion worldwide*, novembre 2011. Disponible à l'adresse [www.tackletaxhavens.com/Cost\\_of\\_Tax\\_Abuse\\_TJN\\_Research\\_23rd\\_Nov\\_2011.pdf](http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN_Research_23rd_Nov_2011.pdf).
- <sup>69</sup> Ibid.
- <sup>70</sup> Voir Dev Kar et Sarah Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009*, Washington, D.C.: Global Financial Integrity, 2011.
- <sup>71</sup> Voir Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller et Eric V. Swanson, « Development goals: history, prospects and costs », document de travail consacré à la recherche sur les politiques, n° 2819, Washington, D.C.: Banque mondiale, 2002.
- <sup>72</sup> Voir le document final du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, 2011 et OCDE-CAD, *Action-oriented policy paper on human rights and development* (disponible à l'adresse [www.oecd.org/dataoecd/50/7/39350774.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/50/7/39350774.pdf)).
- <sup>73</sup> Au moment de la rédaction du présent document, le Groupe des 20 réunissait les pays suivants: Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, République de Corée, Royaume-Uni, Turquie, ainsi que l'Union européenne. Pour en savoir plus: [www.g20.org/](http://www.g20.org/).
- <sup>74</sup> Nations Unies, *Le partenariat mondial pour le développement : Traduire la théorie en pratique – Rapport de 2012 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des OMD*, n° de vente F.12.I.5.
- <sup>75</sup> Dans certaines circonstances, comme par exemple l'occupation belligérante, un État qui exerce une autorité particulière – contrôle effectif/global ou pouvoir – sur des individus vivant en dehors de son territoire est tenu aux obligations primaires de respecter, protéger et exécuter les droits de l'homme de ces individus. Voir « Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda) », in: *Rapport de la Cour internationale de Justice*, 2005; et « Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé », in: *Rapport de la Cour internationale de justice*, 2004. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de

l'homme et la Commission interaméricaine des droits de l'homme ont également soutenu ce principe.

- <sup>76</sup> Ces obligations sont établies dans toute une série d'instruments internationaux, notamment la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 2 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 4 de la Convention internationale des droits de l'enfant, et l'article 32 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Par exemple, en vertu de l'article 2 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, « Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés... ».
- <sup>77</sup> Voir A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2; E/CN.4/2005/WG.18/TF/CRP.2; A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1.
- <sup>78</sup> Voir note 4.
- <sup>79</sup> Sur l'impact que les entreprises ont sur les droits de l'homme et le développement humain, voir les sites du Business and Human Rights Resource Center ([www.business-humanrights.org](http://www.business-humanrights.org)) et du Business and Human Rights Documentation Project ([www.bhrd.org](http://www.bhrd.org)).
- <sup>80</sup> Résolution 65/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies, par. 17.
- <sup>81</sup> En ce qui concerne la responsabilité des États en matière de violations commises par des entreprises dans le delta du Niger, voir la décision 155/66 de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples dans l'affaire *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) et Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*, 21 octobre 2001, disponible à l'adresse [www.achpr.org/communications/decision/155.96/](http://www.achpr.org/communications/decision/155.96/). Au sujet de la responsabilité pour les violations commises par des entreprises en Amazonie équatorienne, voir CESR, *Rights violations in the Ecuadorian Amazon: the human consequences of oil development*, mars 1994, disponible à l'adresse <https://cesr.rdsecure.org/article.php?id=1109>; et CESR, *Local justice in Ecuador advances global struggle for corporate accountability*, mise à jour du 17 février 2011, disponible à l'adresse [www.cesr.org/article.php?id=990](http://www.cesr.org/article.php?id=990).

- <sup>82</sup> Newell et Bellour, op. cit., p. 19; voir également Derick W. Brinkerhoff, « Accountability and health systems: toward conceptual clarity and policy relevance », in: *Health Policy and Planning*, vol. 19, n° 6, janvier 2004, p. 377.
- <sup>83</sup> Voir *Business guide to the United Nations Millennium Development Goals Summit*, septembre 2010, p. 3, disponible à l'adresse [www.un.org/en/mdg/summit2010/pdf/BusinessGuideMDGs%2009.17.2010.pdf](http://www.un.org/en/mdg/summit2010/pdf/BusinessGuideMDGs%2009.17.2010.pdf).
- <sup>84</sup> A/RES/55/2, par. 13.
- <sup>85</sup> Newell et Bellour, op. cit., p. 14.
- <sup>86</sup> Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a récemment signalé que « les efforts actuels pour constituer des réserves alimentaires humanitaires en Afrique doivent discrètement contourner le règlement de l'OMC. C'est le monde à l'envers. Les règles de l'OMC devraient tourner autour du droit de l'homme à une alimentation adéquate, et non l'inverse. » Pour en savoir plus, voir Olivier De Schutter, *L'Organisation mondiale du commerce et l'Agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire - Placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, note d'information n° 4, novembre 2011, disponible à l'adresse [www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20111116\\_briefing\\_note\\_04\\_fr.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20111116_briefing_note_04_fr.pdf).
- <sup>87</sup> Fons Coomans, « Application of the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights in the framework of international organizations », in: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 11, Armin von Bogdandy et Rüdiger Wolfrum, éd., Leiden, Pays-Bas, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 359-390.
- <sup>88</sup> Voir le rapport final de la Conférence de Berlin de 2004 du Comité international sur la responsabilité des organisations internationales (1996-2004) de l'Association de droit international, disponible à l'adresse [www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9](http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9). Ce rapport fait la distinction entre les trois niveaux de la responsabilisation, ramenés à deux pour les finalités actuelles.
- <sup>89</sup> Voir l'article 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, disponible à l'adresse [www.ebrd.com/downloads/research/guides/basicsfr.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/guides/basicsfr.pdf).
- <sup>90</sup> Par exemple, For example, the IFC Policy on Environmental and Social Sustainability is based, in part, on the responsibilities of businesses to respect human rights, though the source of its own duties to oversee its clients' human rights due diligence obligations are not specified. See IFC Sustainability Framework 2012. Available from [http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics\\_Ext\\_Content/IFC\\_External\\_Corporate\\_Site/ifc+sustainability/sustainability+framework/Sustainability+Framework++2012/](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/ifc+sustainability/sustainability+framework/Sustainability+Framework++2012/).
- <sup>91</sup> En vertu des principes et normes en matière sociale et environnementale qu'elle a adoptés en 2009, la Banque européenne d'investissement « ne finance que des projets qui respectent les droits humains ». Voir la Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale, disponible à l'adresse [www.eib.org/attachments/strategies/eib\\_statement\\_esps\\_fr.pdf](http://www.eib.org/attachments/strategies/eib_statement_esps_fr.pdf), par. 46.
- <sup>92</sup> Les politiques opérationnelles de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et de l'Association internationale de développement en matière de foresterie et d'évaluation environnementale prévoient, par exemple que la Banque ne finance pas les projets contrevenant aux engagements pris par les pays emprunteurs en vertu des traités environnementaux internationaux, même s'il n'y a étrangement pas de reconnaissance comparable du principe de « ne pas nuire » pour les engagements contractuels en matière de droits de l'homme.
- <sup>93</sup> Voir le Cadre de durabilité de la SFI, 2012.
- <sup>94</sup> Pour les droits des peuples indigènes, voir par exemple Fergus Mackay, « Universal rights or a universe unto itself? Indigenous peoples' human rights and the World Bank's draft operational policy 4.10 on indigenous peoples », in: *American University International Law Review*, vol. 17, n° 3, 2002, pp. 527-624.
- <sup>95</sup> Par exemple, un appel a été lancé en 2012 (« Sobrevivientes de la Comunidad de Río Negro y otras comunidades similares en Guatemala », P-894-04) par la Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, Rights Action et l'International Human Rights Clinic at Western New England University School of Law, au nom des survivants de la communauté du Río Negro et des autres communautés touchées par le barrage sur la rivière Chixoy (Guatemala).
- <sup>96</sup> *The Financial Crisis Inquiry Report*, p.xxv.
- <sup>97</sup> Karyn Keenan, *Export credit agencies and the international law of human rights*, janvier 2008, disponible à l'adresse [www.halifaxinitiative.org/updir/ECA\\_and\\_HR\\_law.pdf](http://www.halifaxinitiative.org/updir/ECA_and_HR_law.pdf).
- <sup>98</sup> OCDE, *Recommandation du Conseil sur des approches communes pour les crédits à*

*l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le devoir de diligence environnementale et sociale (les « Approches communes »)*, document TAD/ECG(2012)5, 28 juin 2012.

- <sup>98</sup> Banque d'import-export des États-Unis d'Amérique, *Report to the U.S. Congress on export credit competition and the Import-Export Bank of the United States*, 25 juin 2012, disponible à l'adresse [www.exim.gov/about/library/reports/competitivenessreports/](http://www.exim.gov/about/library/reports/competitivenessreports/).
- <sup>99</sup> Keenan, op. cit., pp. 14-15.
- <sup>100</sup> Voir [www.theglobalfund.org/fr/](http://www.theglobalfund.org/fr/).
- <sup>101</sup> Open Society Foundations et Réseau juridique canadien VIH/sida, *Human Rights and the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*, New York/Toronto, 2011.
- <sup>102</sup> Gauri et Brinks, op. cit.
- <sup>103</sup> Goetz et Jenkins, op. cit. p. 9.
- <sup>104</sup> Maastricht Guidelines, par. 7.
- <sup>105</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, par. 3-7.
- <sup>106</sup> Voir OMS, *Analyse et évaluation mondiale sur l'assainissement et l'eau (Rapport GLAAS 2012) - Le défi: l'extension et le maintien des services*, Genève, 2012.
- <sup>107</sup> Sakiko Fukuda-Parr et Joshua Greenstein, « How should MDG implementation be measured: faster progress or meeting targets? », *IPC-IG Working Paper*, n° 109, mai 2010.
- <sup>108</sup> Yamin, op. cit., p. 95.
- <sup>109</sup> Campagne du Millénaire et PNUD, *Parliamentary Engagement with the Millennium Development Goals: A Manual for Use in Parliaments 2010*, New York, 2010; et Association parlementaire du Commonwealth, « Reaching for 2015: governance, accountability and the role of the parliamentarian », conférence parlementaire internationale sur les objectifs du Millénaire pour le développement, disponible à l'adresse [www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/bicameral/cpa-home/programmes/conferences/international-parliamentary-conference-on-the-millennium-development-goals/](http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/bicameral/cpa-home/programmes/conferences/international-parliamentary-conference-on-the-millennium-development-goals/).
- <sup>110</sup> Ibid, pp. 20-46.
- <sup>111</sup> Voir Union interparlementaire, Base de données PARLINE: instances parlementaires spécialisées, disponible à l'adresse <http://www.ipu.org/parline-f/instanceadvanced.asp>.
- <sup>112</sup> Disponible à l'adresse [www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtrights/257/25702.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtrights/257/25702.htm).
- <sup>113</sup> E/C.12/1/Add.19, par. 33; voir également CRC/C/15/Add.114, par. 13.
- <sup>114</sup> Goetz et Jenkins, op. cit., pp. 82-83.
- <sup>115</sup> Benedict Kingsbury, Nico Krisch et Richard B. Stewart, « The emergence of global administrative law », in: *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, n° 15, octobre 2005.
- <sup>116</sup> Ben Saul, « Australian administrative law: the human rights dimension », *Sydney Law School Research Paper*, n° 08/124, octobre 2008.
- <sup>117</sup> Voir Serdar Yilmaz, Yakup Beris et Rodrigo Serrano-Berthet, *Local government discretion and accountability: a diagnostic framework for local governance*, document de travail sur le développement social, n° 113, Washington, D.C.: Banque mondiale, 2008, p. 18.
- <sup>118</sup> Goetz et Jenkins, op. cit., p. 91.
- <sup>119</sup> Malcolm Langford, « Domestic adjudication and economic, social and cultural rights: a socio-legal review », in: *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 6, n° 11, décembre 2009, p. 99.
- <sup>120</sup> Alicia Ely Yamin, « Suffering and powerlessness: the significance of promoting participation in rights-based approaches to health », in: *Health and Human Rights: An International Journal*, vol. 11, n° 1, 2009; Gauri et Brinks, op. cit.
- <sup>121</sup> Commission internationale des juristes, *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative Experiences of Justiciability*, Genève, 2008, p. 46.
- <sup>122</sup> Langford, op. cit., p. 101.
- <sup>123</sup> Yamin, op. cit.
- <sup>124</sup> Gauri et Brinks, op. cit., p. 303.
- <sup>125</sup> Langford, op. cit., p. 102.
- <sup>126</sup> Mitra Ebadolahi, « Notes: using structural interdicts and the South African Human Rights Commission to achieve judicial enforcement of economic and social rights in South Africa », in: *New York University Law Review*, vol. 83, n° 5, novembre 2008, p. 1593.
- <sup>127</sup> Paul O'Connell, *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences*, New York: Routledge, 2012, p. 175.
- <sup>128</sup> Commission internationale des juristes, op. cit., pp. 89-98.
- <sup>129</sup> Yamin et Gloppen, op. cit.
- <sup>130</sup> Michael W. McCann, *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, Chicago, Illinois: University of Chicago Press, 1994; Jackie Dugard et Malcolm Langford, « Art or science? Synthesising lessons from public interest litigation and the dangers of legal determinism », in: *South*

- African Journal on Human Rights*, vol. 27, août 2011, pp. 39-64; Malcolm Langford, « Domestic Adjudication and Economic, Social and Cultural Rights: A Socio-Legal Review », in: *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 6, n° 11, 2009.
- <sup>131</sup> Yamin et Gløppen, op. cit.
- <sup>132</sup> Les pays les moins avancés aident à déterminer la direction du développement économique et sociale et examinent les budgets des autorités locales.
- <sup>133</sup> Dennis Arroyo et Karen Sirker, « Stocktaking of social accountability initiatives in the Asia and Pacific region », Programme d'apprentissage en autonomisation des communautés et inclusion sociale, Washington, D.C.: Banque mondiale, 2005, p. 7.
- <sup>134</sup> Ibid., p. 27. L'alliance de la société civile *Caucus of Development NGOs* a étudié l'action de 300 gouvernements locaux et a découvert qu'à peine un quart d'entre eux envoyaient des représentants au conseil des ONG. Une recherche menée par le groupe d'action civique *Philippine Partnership for Development of Human Resources in Rural Areas* a indiqué que les ONG considéraient leur participation aux conseils du développement local comme purement formelle.
- <sup>135</sup> Le bureau du Conseiller/médiateur de la SFI met les documents relatifs à l'affaire à la disposition du grand public à l'adresse [www.cao-ombudsman.org/cases/case\\_detail.aspx?id=84](http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=84).
- <sup>136</sup> Organisation internationale du droit du développement, *Consumer protection and microfinance: country reports*, Legal Empowerment Working Papers, Rome, 2011, p. 34.
- <sup>137</sup> CESR, *National human rights institutions as monitors of economic and social rights*, 2011, disponible à l'adresse [www.cesr.org/article.php?id=1022](http://www.cesr.org/article.php?id=1022).
- <sup>138</sup> Le HCDH a mené une enquête sur les pratiques des institutions nationales des droits de l'homme sur la question des relations entre les entreprises et les droits de l'homme en 2008.
- <sup>139</sup> Voir [www.nhrcnepal.org/nhrc\\_new/doc/newsletter/1.pdf](http://www.nhrcnepal.org/nhrc_new/doc/newsletter/1.pdf).
- <sup>140</sup> Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies.
- <sup>141</sup> CESR, op. cit.
- <sup>142</sup> Arroyo et Sirker, op. cit., pp. 16-18.
- <sup>143</sup> Vivek Maru, « Allies unknown: social accountability and legal empowerment », in: *Legal Empowerment: Practitioners' Perspectives*, Stephen Golub, éd., Rome: Organisation internationale du droit du développement, 2010, p. 81.
- <sup>144</sup> Ibid.
- <sup>145</sup> Mary McNeil et Takawira Mumvuma, « Demanding good governance: a stocktaking of social accountability initiatives by civil society in Anglophone Africa », Programme d'apprentissage en autonomisation des communautés et inclusion sociale, Washington, D.C.: Banque mondiale, 2006, p. 20.
- <sup>146</sup> Booth, op. cit., pp. 69-71.
- <sup>147</sup> Maru, op. cit., p. 86.
- <sup>148</sup> McNeil et Mumvuma, op. cit., p. 22.
- <sup>149</sup> Arroyo et Sirker, op. cit., p. 24.
- <sup>150</sup> Fletcher Tembo, *Citizen voice and State accountability: towards theories of change that embrace contextual dynamics*, ODI Working Papers, n° 343, Londres: Overseas Development Institute, 2012.
- <sup>151</sup> Pour des exemples, voir John M. Ackermann, *Human rights and social accountability*, documents de travail sur le développement social, n° 86, Washington, D.C., Banque mondiale, 2005, p. 14.
- <sup>152</sup> Carmen Malena, *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice*, documents de travail sur le développement social, n° 76, Washington, D.C.: Banque mondiale, 2004, note de bas de page 8.
- <sup>153</sup> Ces rapports sont disponibles à l'adresse [www.ibfan.org/code\\_watch-reports.html](http://www.ibfan.org/code_watch-reports.html).
- <sup>154</sup> La dernière note d'orientation du Groupe des Nations Unies pour le développement sur la rédaction des rapports nationaux sur les OMD est disponible à l'adresse [www.undg.org/index.cfm?P=98](http://www.undg.org/index.cfm?P=98).
- <sup>155</sup> Voir la page du Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies sur les rapports nationaux: [www.un-ngls.org/orf/MDG/countryregionalaction.htm#2](http://www.un-ngls.org/orf/MDG/countryregionalaction.htm#2).
- <sup>156</sup> Usman Ifkhar, Groupe du PNUD sur la pauvreté, *Country reviews ... from where we were to where we are now: lessons, evidence and action*, présentation disponible à l'adresse [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Capacity/manila/Presentations/S5\\_P5.2\\_1\\_UNDP%20country%20reviews\\_sm.ppt](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Capacity/manila/Presentations/S5_P5.2_1_UNDP%20country%20reviews_sm.ppt).
- <sup>157</sup> PNUD, *MDG Monitoring and Reporting: A Review of Good Practices*, New York, 2005; Simone Cecchini et Francesco Notti, « Millennium Development Goals and human rights: faraway, so close? », in: *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 12, n° 1, février 2011, pp. 121-133.
- <sup>158</sup> PNUD, op. cit.
- <sup>159</sup> Voir les Principes de Maastricht sur les obligations extraterritoriales des états dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, rédigés

- par un groupe d'experts en droit international réuni par l'Université de Maastricht et la Commission internationale des juristes en septembre 2011, disponibles à l'adresse [www.maastrichtuniversity.nl/web/show/id=596286/langid=42](http://www.maastrichtuniversity.nl/web/show/id=596286/langid=42). Voir également Olivier de Schutter et autres, « Commentary to the Maastricht Principles on the Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights », in: *Human Rights Quarterly*, vol. 34, 2012, pp. 1084-1169.
- <sup>160</sup> Nations Unies, *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2012 - À la recherche de nouveaux modes de financement du développement*, n° de vente F.12.II.C.1.
- <sup>161</sup> Les « procédures spéciales » sont des experts ou groupes d'experts indépendants nommés par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies pour examiner une question thématique liée aux droits de l'homme ou des situations nationales, et en faire rapport. Pour de plus amples informations, voir [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx).
- <sup>162</sup> HCDH, *Information note for Special Procedures mandate holders on the Millennium Development Goals (MDGs) Review Summit*, 9 juin 2010, p. 2.
- <sup>163</sup> Par exemple, les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme ont recommandé d'instituer un nouvel examen périodique universel dans le cadre du projet de « Conseil du développement durable » de l'Assemblée générale, calqué sur le modèle de l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme. En 2012, des propositions similaires étaient à l'étude dans le contexte des consultations sur la réforme du Conseil économique et social des Nations Unies. Pour de plus amples informations, voir « If Rio+20 is to deliver, accountability must be at its heart », la lettre ouverte envoyée par les mandataires de procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme aux États négociant le document final de « Rio+20 », disponible à l'adresse [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Rio+20OpenLetterSPSignatures.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Rio+20OpenLetterSPSignatures.pdf).
- <sup>164</sup> Union européenne, Commonwealth des nations, Union africaine, Ligue des États arabes, BRIC (Brésil, Fédération de Russie, Inde et Chine), Organisation des États américains, Marché commun du Cône Sud (MERCOSUR), Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), OCDE, Association des nations d'Asie du Sud-est (ANASE), Trilatérale Inde-Brésil-Afrique du Sud (IBSA), Conseil de coopération du Golfe (GCC), G20, G8 et G77, parmi d'autres.
- <sup>165</sup> Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, *Achieving the Millennium Development Goals with Equality in Latin America and the Caribbean: Progress and Challenges*, 2010 (LC/G.2460).
- <sup>166</sup> Nations Unies et Ligue des États arabes, *The Third Arab Report on the Millennium Development Goals 2010 and the Impact of the Global Economic Crises*, E/ESCWA/EDGD/2010/3.
- <sup>167</sup> Voir [www.oecd.org/document/48/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_42396656\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/48/0,3746,en_2649_34447_42396656_1_1_1_1,00.html).
- <sup>168</sup> Banque mondiale, *Pathways to Progress: Transitioning to Country-led Service Delivery Pathways to Meet Africa's Water Supply and Sanitation Targets*, Nairobi, 2011.
- <sup>169</sup> Voir Banque mondiale, *Chad: petroleum development and pipeline project; management of the petroleum economy project, and petroleum sector management capacity building project*, 11 avril 2001, disponible à l'adresse <http://documents.worldbank.org/curated/en/2001/04/3219224/chad-petroleum-development-pipeline-project-management-petroleum-economy-project-sector-management-capacity-building-project-notice-registration>; et Banque mondiale, *Honduras: land administration project*, rapport d'enquête, n° 39933-HN, juin 2007, disponible à l'adresse <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/HondurasFINALINVESTIGATIONREPORTrevised.pdf>.
- <sup>170</sup> « Tenir les engagements pris: bilan prospectif visant à promouvoir un programme d'action concerté afin de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015 » (A/64/665).
- <sup>171</sup> Résolution 65/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies.
- <sup>172</sup> Voir CESR, *Report of the Commission on Information and Accountability for Women's and Children's Health: a response from civil society*, 27 mai 2011, disponible à l'adresse <http://cesr.org/article.php?id=1018>.
- <sup>173</sup> UNICEF et OMS, *Drinking Water: Equity, Safety and Sustainability*, 2011, figure 5.
- <sup>174</sup> Résolution 66/288 de l'Assemblée générale des Nations Unies, par. 245-246.
- <sup>175</sup> Ibid., par. 246-247 et 250.
- <sup>176</sup> Par exemple, voir World Values Survey, [www.worldvaluessurvey.org/](http://www.worldvaluessurvey.org/); Catholic Agency for Overseas Development, *100 Voices: Southern perspectives on what should come after the MDGs*, dernière mise à jour: 9 octobre 2012, disponible à l'adresse [www.cafod.org.uk/Media/Files/](http://www.cafod.org.uk/Media/Files/)



- Resources/Policy/100-Voices; et Deepa Narayan et autres, *Voices of the poor: can anyone hear us?*, New York: Oxford University Press pour la Banque mondiale, 2000.
- <sup>177</sup> Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Comité de la sécurité alimentaire mondiale, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire*, Rome, 2012.
- <sup>178</sup> Résolution 65/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies, par. 2, 3, 13, 23 j), 49, 53, 55 et 73 i).
- <sup>179</sup> Richard Manning, *Using indicators to encourage development: lessons from the Millennium Development Goals*, rapport du DIIS, n° 2009:01, Copenhague: Danish Institute for International Studies, 2009, p. 50.
- <sup>180</sup> Par exemple, les interventions sur les plans de l'eau et de l'assainissement sont profitables dans toutes les régions, générant des avantages économiques allant de 5 à 46 dollars pour chaque dollar investi. Voir Guy Hutton, Laurence Haller et Jamie Bartram, « Global cost-benefit analysis of water supply and sanitation interventions », in: *Journal of Water and Health*, vol. 5, n° 4, décembre 2007, pp. 481-502.
- <sup>181</sup> Daniel Kahneman, *Thinking Fast and Slow*, New York: Farrer, Straus and Giroux, 2011.
- <sup>182</sup> Varun Gauri, *MDGs that nudge: the Millennium Development Goals, popular mobilisation, and the post-2015 development framework*, document présenté lors de la consultation d'experts du HCDH et du PNUD intitulée « Gouvernance et droits de l'homme: critères et mesures pour le programme de développement pour l'après-2015 », New York, 13-14 novembre 2012.
- <sup>183</sup> OMS, op. cit.
- <sup>184</sup> Manning, op. cit., p. 18.
- <sup>185</sup> Pour une discussion plus spécifique sur les indicateurs des droits de l'homme, voir HCDH, *Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre* (HR/PUB/12/5), 2012; et le rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme au Conseil économique et social, (E/2011/90).
- <sup>186</sup> Nations Unies, *Revendiquer les objectifs du Millénaire pour le développement: une approche fondée sur les droits de l'homme*, pp. 40-41.
- <sup>187</sup> Yamin, « Towards transformative accountability », pp. 103-104; Alicia Ely Yamin et Kathryn L. Falb, « Counting what we know: knowing what to count: sexual and reproductive rights, maternal health, and the Millennium Development Goals », in: *Nordic Journal on Human Rights*, vol. 30, 2012, pp. 350-371.
- <sup>188</sup> Todd Landman, « Measuring human rights: principle, practice, and policy », in: *Human Rights Quarterly*, vol. 26, n° 4, novembre 2004, pp. 923-924; HCDH, op. cit., pp. 51-67.
- <sup>189</sup> Les avancées au niveau des outils de mesure des indicateurs peuvent prendre de deux à cinq ans pour les indicateurs qui ne figurent pas encore dans les systèmes de collecte de données actuels. Ils doivent être appliqués de manière cohérente dans un nombre significatif de pays, mais avec des cycles d'enquête durant de trois à cinq ans, les premiers rapports basés sur les nouveaux indicateurs peuvent n'arriver qu'après sept à douze ans. Relever les changements par rapport à la nouvelle situation de départ peut prendre cinq ans de plus.
- <sup>190</sup> Voir Malcolm Langford, « A poverty of rights: six ways to fix the MDGs », in: *IDS Bulletin*, vol. 41, n° 1, Oxford: Blackwell Publishing, 2010, pp. 86-87.
- <sup>191</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 20 sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, 2009.
- <sup>192</sup> Frances Stewart, *Horizontal inequalities as a cause of conflict: a review of CRISE findings*, World Development Report Background Papers, 20 août 2010, p. 5, disponible à l'adresse <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9126>.
- <sup>193</sup> Ibid., p. 5. Stewart relève toutefois également que ces enquêtes ignorent de nombreuses variables importantes et ne sont pas menées à intervalle suffisamment régulier.
- <sup>194</sup> Voir Division des statistiques des Nations Unies, *Ethnicity: a review of data collection and dissemination*, août 2003, disponible à l'adresse <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/popchar/Ethnicitypaper.pdf>. D'autres pays devraient avoir collecté ces données en 2011, mais les données des recensements ne sont rassemblées que tous les dix ans et ne peuvent dès lors pas refléter les changements à court terme dans les politiques.
- <sup>195</sup> OMS et Banque mondiale, *Rapport mondial sur le handicap*, Genève, 2011.
- <sup>196</sup> Voir note 164.



## Annexe

# Responsabilité dans le processus de prise de décision : application des critères aux objectifs, cibles et indicateurs postérieurs à 2015

---

### Introduction

---

Les objectifs, cibles et indicateurs mondiaux peuvent être de puissants incitatifs. S'il est accompagné de la rigueur et de la spécificité appropriées (quant à savoir *qui* est responsable) et soutenu par des mécanismes de reddition de comptes accessibles et efficaces à tous les niveaux, un cadre d'objectifs, de cibles et d'indicateurs pour l'après-2015 peut renforcer la responsabilisation pour les résultats en matière de développement.

Cette annexe contient deux exemples sur la façon dont le tableau de critères proposés (tableau 1, chap. V) peut aider à évaluer et hiérarchiser les objectifs, cibles et indicateurs possibles pour le programme de développement pour l'après-2015. L'importance de ces critères est examinée au chapitre V et résumée de manière plus systématique dans le glossaire ci-dessous<sup>a</sup>.

Nous avons sélectionné ici à des fins d'analyse la « participation politique » et la « sécurité personnelle ». Ces thèmes intègrent d'importantes dimensions des droits de l'homme (et, en particulier, des droits civils et politiques) qui ont été ignorées dans les objectifs du Millénaire pour le développement. Ils sont essentiels pour le développement humain et font l'objet de revendications de plus en plus fortes au niveau local à travers le monde. Une justification supplémentaire est donnée sous

forme narrative ci-dessous sur la base des critères applicables aux objectifs et cibles du tableau 1.

Deux indicateurs candidats sont testés ci-dessous au niveau de leur correspondance avec les critères applicables aux indicateurs statistiques du tableau 1: le « taux de natalité non enregistrée » (pour un objectif de « participation politique » et une cible « droit de vote » cible), et la « proportion de femmes qui ont subi des violences physiques, sexuelles ou psychologiques au cours de l'année écoulée » (pour un objectif de « sécurité personnelle » et une cible de « sécurité contre la criminalité et protection contre la privation arbitraire de vie »). Ces évaluations sont exprimées sous forme de tableau.

Il convient de souligner que le but de l'évaluation de ces objectifs/cibles et indicateurs par rapport aux critères du tableau 1 est purement *illustrative*. L'intention consiste à documenter la logique et la pertinence des critères en les appliquant à des cas concrets. Le but n'est pas nécessairement de défendre des objectifs/cibles ou indicateurs spécifiques à ce stade. Accorder la priorité aux objectifs, cibles et indicateurs pour l'après-2015 ne peut être réduit à un simple exercice technocratique de type « cocher la case » pour les variables prises séparément. Cependant, appliquer des critères, quelque bien conçus qu'ils soient, implique inévitablement des jugements de valeur subjectifs, et ne

dispense pas les décideurs des choix difficiles et des compromis inhérents à la formulation d'un ensemble limité et gérable d'engagements pour l'après-2015 tirés d'une longue liste d'aspirations mondiales.

Quoi qu'il en soit, l'espoir est que l'application illustrative des critères réalisée ci-dessous servira à montrer de quelle façon ces derniers (ou d'autres critères similaires) peuvent aider à documenter et à légitimer les choix et compromis, tout en soumettant le choix lui-même à une justification transparente, motivée et ouverte. Telles sont les obligations minimales en matière de responsabilisation pour tous les acteurs impliqués dans les réflexions sur l'après-2015.

### Exemple: justifier la « participation politique » et la « sécurité personnelle » en tant qu'objectifs/cibles potentiels

La « participation politique » et la « sécurité personnelle » sont universellement applicables. L'inclusion explicite de cibles et d'indicateurs pour ces objectifs potentiels dans un cadre pour l'après-2015 contribuerait à l'établissement d'un programme de développement solide, équilibré et holistique mettant les droits de l'homme en son centre. Un tel programme communiquerait l'idée importante que la « liberté de la peur » est aussi vitale que la « liberté du besoin », et que ces deux libertés sont indissociables dans la pratique.

À l'exception de l'indicateur 3.3 (« proportion des sièges occupés par les femmes au parlement national »), les objectifs du Millénaire pour le développement ont ignoré les droits civils et politiques. Pourtant, les OMD ne peuvent remplacer les droits civils et politiques, comme l'a montré le Printemps arabe. Les droits civils et politiques sont actuellement gravement menacés dans de nombreux pays et doivent donc être renforcés par une inclusion explicite dans le cadre pour l'après-2015, même si le respect et la garantie de ces droits ne dépend pas de la coopération internationale.

Le droit de participer aux affaires publiques est consacré dans des instruments internationaux tels que la Déclaration universelle des droits

de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que les traités régionaux. On trouve des garanties spécifiques pour la participation des femmes, des enfants et des personnes handicapées dans, respectivement, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Les instruments internationaux sur les droits des peuples autochtones contiennent également des dispositions spécifiques sur la participation effective et la consultation dans les processus de développement affectant les terres, les moyens d'existence et les droits de ces peuples. De même, les droits relatifs à la sécurité personnelle (y compris le droit à la vie et à l'intégrité corporelle, et l'élimination de la violence contre les femmes) sont également ancrés dans les instruments internationaux en matière de droits de l'homme.

La participation politique est importante pour le développement<sup>b</sup>, pour la revendication des droits sociaux et économiques et pour la responsabilisation des autorités nationales et des autres détenteurs d'obligations. Les droits relatifs à la sécurité personnelle sont également importants<sup>c</sup>. La violence contre les femmes représente un problème universel qui est non seulement moralement condamnable, mais qui a aussi des coûts économiques élevés. Elle renforce également la subordination des femmes sur les plans social et économique et entrave sérieusement leur participation au processus de développement.

La participation politique, le droit de vote et le droit à la sécurité personnelle ont un relief psychologique et moral dans toutes les régions du monde<sup>d</sup>. Ces droits peuvent faire l'objet d'une communication facile et sont une partie importante des *finalités* que le développement doit chercher à promouvoir<sup>e</sup>. L'inclusion explicite de ces droits dans un cadre pour l'après-2015 renforcerait l'égalité: les plus pauvres ne sont souvent pas représentés et doivent faire face à des risques élevés de violation des droits à la sécurité personnelle, et les traités des droits de l'homme exigent l'éradication de toute forme de discrimination.

## Justification des indicateurs proposés

Il est imaginé un indicateur pour chacun des thèmes mentionnés plus haut, à savoir « taux de natalité non enregistrée » (pour l'objectif de « participation politique » et la cible de « droit de vote »), et « proportion de femmes qui ont subi des violences physiques, sexuelles ou psychologiques au cours de l'année écoulée violence » (pour un objectif de « sécurité personnelle » et une cible de « sécurité contre la criminalité et protection contre la privation arbitraire de vie »). Les indicateurs sont évalués sous forme de tableau, par rapport aux critères applicables aux indicateurs statistiques du tableau 1.

Les indicateurs sont évalués au niveau de leur conformité aux critères énumérés, sur une échelle « faible - moyenne - forte ». Le seul critère qui n'est pas pris en compte ci-dessous est la « mesure des efforts et des résultats », parce que cela ne s'applique qu'à un ensemble d'indicateurs pour l'après-2015 et non à des indicateurs pris séparément. Comme avec les objectifs du Millénaire pour le développement, la plupart des indicateurs devraient se concentrer sur les

résultats, en exprimant les finalités souhaitées du développement. Cependant, un certain nombre d'indicateurs « d'intrants » ou « de processus » sont également nécessaires aux fins de la reddition de comptes, pour permettre d'expliquer les modèles de progrès ou de recul au niveau des résultats. Par conséquent, le fait qu'un indicateur particulier mette l'accent sur les efforts (intrants) ou sur les résultats ne devrait pas être considéré comme un facteur d'exclusion au départ.

Pour le présent exercice, il est supposé que tous les critères ont une importance égale. On pourrait toutefois pour l'affinement et l'application de ces critères (ou de critères similaires) une pondération différenciée pour chacun des critères, voire une évaluation de la conformité au moyen d'échelles ordinales (par exemple, en accordant un point pour une conformité « faible », deux points pour une conformité « faible à modérée », et ainsi de suite, jusqu'à cinq points pour la conformité « forte »). La quantification n'est évidemment pas la panacée, et elle ne doit pas occulter la nature intrinsèquement subjective et chargée de valeur de ces exercices de classement. Néanmoins, lorsqu'il est soumis à des normes appropriées



© IRIN / David Longstreath

de transparence, de validation et de justification raisonnée, le classement des différents indicateurs au moyen d'échelles de ce genre peut être un facteur important (même s'il n'est pas déterminant) pour la prise des décisions difficiles et le choix des compromis inhérents à l'exercice de hiérarchisation pour l'après 2015.

Comme on l'a vu, l'intention de cet exercice n'est pas d'évaluer (ou d'exclure) un indicateur particulier. L'objectif consiste à communiquer la logique et l'utilité pratique des critères du tableau 1. Cependant, en appliquant les critères de la manière illustrée ci-dessous et en supposant une pondération égale entre eux, on peut

provisoirement conclure que le « taux de natalité non enregistrée » est un indicateur possible relativement solide pour un objectif/une cible de « participation politique (droit de vote) ». La « proportion de femmes qui ont subi des violences physiques, sexuelles ou psychologiques au cours de l'année écoulée » est peut-être un indicateur encore plus fort pour un objectif/une cible de « sécurité personnelle (sécurité contre la criminalité, protection contre la privation arbitraire de vie) ». Les conclusions définitives et plus fiables devront toutefois attendre les résultats d'une évaluation plus systématique, rigoureuse et participative, comparés avec d'autres indicateurs éventuels.

## Thème illustratif 1 : Participation politique

### Sous-thème: Droit de vote

#### Indicateur: Taux de natalité non enregistrée

Définition: l'indicateur fait référence au nombre de naissances non enregistrées pour 100 000 habitants dans une période de temps déterminée.

Critères		Pondération
<b>1. Pertinence de l'indicateur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'enregistrement de la naissance est un droit de l'homme</li> <li>• Important moyen de garder une trace officielle de l'existence d'une personne et de reconnaître cet individu en tant que personne devant la loi</li> <li>• Les individus non enregistrés ont un accès limité ou nul aux services et à l'exercice des droits dont ils doivent jouir, notamment le droit de participation politique</li> <li>• Les personnes dont la naissance n'a pas été enregistrée sont exposées au risque d'apatridie et à l'absence de protection qui en découle</li> <li>• L'enregistrement de la naissance ne garantit pas en soi la capacité à participer aux affaires politiques en raison d'autres exigences raisonnables (notamment un âge minimum pour voter)</li> </ul>	Faible à modérée
<b>2. Relief/communicabilité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relativement simple à communiquer</li> <li>• Le relief moral est plus important si l'environnement est négatif</li> <li>• Mais le relief cognitif peut être moins évident si personne ne comprend le problème de l'enregistrement des naissances</li> </ul>	Modérée
<b>3. Disponibilité et comparabilité des données</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les chiffres des registres officiels, les enquêtes sur les ménages et les recensements de population peuvent aider à estimer la situation mondiale en matière d'enregistrement des naissances</li> <li>• Ensembles de données relativement bien établis, même si la qualité des données administratives varie considérablement</li> <li>• Les pays ne possédant pas de systèmes d'enregistrement efficaces peuvent utiliser les données des enquêtes sur les ménages des DHS et des MICS</li> <li>• Des efforts renforcés sont déjà déployés pour améliorer l'évaluation de l'enregistrement des naissances</li> </ul>	Modérée à forte

Critères		Pondération
<b>4. Solidité, fiabilité, validité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extrêmement solide, sauf pour la capacité de vérification externe dans certains pays</li> </ul>	Forte
<b>5. Orientation sur l'action</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Orientation sur l'action uniquement pour la promotion de l'enregistrement des naissances</li> <li>On ne sait pas bien comment cela va motiver d'autres aspects du droit de participation politique dans la pratique</li> </ul>	Faible
<b>6. Applicabilité universelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Problème très marqué dans les pays à faible revenu et dans un nombre substantiel de pays à revenu moyen</li> <li>Pas un problème dans les pays à revenu élevé</li> </ul>	Modérée
<b>7. Cohérence avec le droit international</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'enregistrement de la naissance est un droit fondamental consacré par les traités internationaux et une base essentielle à la réalisation d'autres droits de l'homme</li> </ul>	Forte
<b>8. Sensibilité à l'égalité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La ventilation de cet indicateur selon les divers motifs interdits de discrimination sera utile pour évaluer les inégalités au niveau de l'enregistrement des naissances</li> <li>L'enregistrement universel des naissances peut être un instrument efficace pour assurer l'égalité dans l'accès aux services et aux interventions, en particulier pour les enfants</li> </ul>	Forte
<b>9. Absence d'incitations négatives</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pourrait détourner l'attention d'aspects contextuellement plus urgents de la participation politique</li> <li>L'enregistrement des naissances peut être motivé par des besoins de sécurité et de contrôle plutôt que par le besoin d'une identité légale. Potentiellement dangereux pour certains groupes politiques ou pour certaines communautés étrangères</li> </ul>	Modérée

## Thème illustratif 2: Sécurité personnelle

### Sous-thèmes: Sécurité contre la criminalité, protection contre la privation arbitraire de vie

#### Indicateur: Proportion de femmes qui ont subi des violences physiques, sexuelles ou psychologiques au cours de l'année écoulée, par gravité des violences, relation avec l'auteur et fréquence

Définition: Cet indicateur fait référence au nombre de femmes de 15 ans et plus victimes de violences physiques, sexuelles ou psychologiques par rapport au nombre total de femmes de 15 ans et plus<sup>f</sup>.

Critères		Pondération
<b>1. Pertinence de l'indicateur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reflète les efforts déployés par l'État pour prendre des mesures préventives contre les violences basées sur le genre</li> <li>La violence à l'encontre des femmes met leur santé et leur sécurité en danger et entrave leur capacité à participer à la vie familiale et à la vie publique sur un pied d'égalité avec les hommes</li> <li>En suivant le nombre de cas de violences à l'encontre des femmes, l'État fait un premier pas important pour mettre un terme à toutes les formes de violence basées sur le genre, qu'elles soient de nature publique ou privée</li> </ul>	Modérée à forte
<b>2. Relief/communicabilité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Simple à communiquer, relief moral marqué</li> </ul>	Forte

Critères		Pondération
<b>3. Disponibilité et comparabilité des données</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les principales sources de données sont les enquêtes et les registres administratifs, en particulier des organes d'application de la loi et de santé (police, forces de sécurité intérieure, tribunaux, prisons, centres d'accueil pour femmes, cliniques et hôpitaux)</li> <li>• Une enquête distincte sur la violence à l'encontre des femmes menée dans le cadre du système statistique national est recommandée pour collecter des données précises et fiables sur ce phénomène. Il est également possible d'utiliser un module joint à une autre enquête statistique si la première option n'est pas faisable.</li> <li>• Les critères, méthodes, définitions (p. ex., gravité de la violence, âge et catégories d'auteurs) et la disponibilité des données varient d'un pays à l'autre. Cet aspect pourrait être amélioré en consolidant les capacités des offices statistiques nationaux à mener une enquête mondiale commune et standardisée et à renforcer la collecte de données administratives</li> </ul>	Faible à modérée
<b>4. Solidité, fiabilité, validité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La qualité des données varie considérablement entre les pays</li> <li>• Il est plus que probable que les cas de violences soient sous-documentés dans les pays où le problème est le plus grave</li> <li>• La portée de la vérification externe varie entre les pays; il y a de grands risques qu'elle soit la plus faible dans les pays les plus touchés par le problème</li> </ul>	Faible à modérée
<b>5. Orientation sur l'action</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peut entraîner d'autres recherches et discussions sur les causes de la violence</li> <li>• Peut inciter à la réalisation de recherches sur les interventions afin de comprendre ce qui fonctionne dans la prévention de la violence à l'encontre des femmes</li> <li>• Peut inciter l'État à adopter des mesures pour lutter contre la violence à l'encontre des femmes, y compris des mesures juridiques, des mesures de prévention (p. ex., des programmes d'éducation et de sensibilisation), des mesures de protection (p. ex., conseils, réhabilitation et soutien) et des sanctions</li> </ul>	Forte
<b>6. Applicabilité universelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La violence à l'encontre des femmes se rencontre dans tous les pays</li> </ul>	Forte
<b>7. Cohérence avec le droit international</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En vertu de la législation internationale des droits de l'homme, les États ont l'obligation de prévenir, de protéger contre et de sanctionner les violences à l'encontre des femmes, qu'elles soient perpétrées par des acteurs privés ou publics</li> </ul>	Forte
<b>8. Sensibilité à l'égalité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La violence à l'encontre des femmes est une forme de discrimination qui entrave gravement la capacité des femmes à jouir de tous leurs droits et libertés au même titre que les hommes</li> </ul>	Forte
<b>9. Absence d'incitations négatives</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les autorités peuvent être tentées de décourager les rapports aux sources administratives.</li> <li>• La collecte de données peut mettre en danger la sécurité des femmes. Les Principes d'éthique et de sécurité recommandés par l'OMS pour les recherches sur les actes de violence familiale à l'égard des femmes doivent guider toutes les opérations de collecte de données. La confidentialité, le consentement éclairé et le respect des droits de l'homme doivent également être assurés.</li> </ul>	Modérée



## Critères pour les objectifs et les cibles

- ▶ **Applicabilité universelle:** compatibilité avec les critères « Rio+20 » pour les objectifs de développement durable. Les objectifs et les cibles qui sont pertinents et ont des implications pour l'action dans tous les pays devraient avoir la priorité. Les objectifs mondiaux peuvent prévoir des engagements *complémentaires*, avec des cibles et des indicateurs différents selon les pays (par exemple, un objectif mondial en matière de santé pourrait exiger que tous les pays assurent l'accès universel aux traitements contre le VIH/sida, et qu'un sous-ensemble de pays s'abstiennent d'imposer des protections de la propriété intellectuelle de type « ADPIC+ » sur les médicaments antirétroviraux). De même, les objectifs mondiaux pourraient prévoir des engagements *gradués*, à savoir fixer des normes plus élevées selon la situation de départ et les capacités d'un pays donné. Les objectifs mondiaux et les cibles doivent également être adaptés ou complétés selon les conditions, les points de départ, les priorités et les capacités nationales et sub-nationales.
- ▶ **Équilibre thématique:** critère « Rio+20 ». La liberté de la peur est aussi importante que la liberté du besoin.
- ▶ **Motivation:** les objectifs pour l'après-2015 doivent accorder la priorité aux domaines dans lesquels l'engagement international est le plus urgent (y compris ceux que les OMD peuvent avoir ignorés ou écartés), et où une action collaborative pourrait s'avérer utile.
- ▶ **Accent sur les finalités, plutôt que les moyens, du développement:** ce critère proposé s'applique en particulier aux



© Photo Nations Unies / Marie Frechon

nouveaux objectifs. Mettre essentiellement l'accent sur les « finalités » (plutôt que sur les « moyens », qui sont souvent spécifiques au contexte) peut aider à donner forme à une vision cohérente et concise du développement pour l'après-2015. Les droits de l'homme ont été adoptés en tant qu'obligations légales d'ordre supérieur et qu'objectifs politiques énoncés dans un système de traités universellement ratifiés. Le développement devrait lui aussi faire avancer les droits de l'homme. Par conséquent, lorsqu'une question donnée a le statut solennel d'intérêt protégé dans le cadre d'un traité international en matière de droits de l'homme, cela devrait appuyer la proposition de l'inclure dans le programme de développement pour l'après-2015.

- ▶ **Accent sur l'égalité:** le programme pour l'après-2015 devrait se concentrer sur la promotion de l'égalité à l'intérieur et entre les pays. Les données doivent être ventilées afin de révéler et d'aider à analyser les schémas de discrimination et d'exclusion entre les différents groupes de population.
- ▶ **Légitimité démocratique:** les priorités pour l'après-2015 doivent refléter les préoccupations des individus et des communautés, exprimées par le biais de processus participatifs.
- ▶ **Cohérence avec le droit international:** critère « Rio+20 ». Les États Membres des Nations Unies ont tous ratifié au moins un des neuf traités fondamentaux en matière de droits de l'homme, et 90 pour cent en ont ratifié quatre ou plus, couvrant les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Les engagements pour l'après-2015 doivent se baser sur et renforcer – et ne pas contredire ni affaiblir – ces obligations légales.
- ▶ **Communicabilité, clarté et simplicité:** critère « Rio+20 ».
- ▶ **Relief cognitif ou moral:** les études psychologiques ont montré que les faits et les données simples à comprendre sont associés à un sentiment de familiarité, et que celle-ci génère la confiance, même lorsque les faits sous-jacents sont complexes. Les individus qui ne comprendront pas une cible seront fort peu susceptibles de l'appuyer. De

même, les individus réagissent de façon plus viscérale aux torts moraux qu'aux calculs utilitaristes. Ces données parlent en faveur de la définition des nouveaux objectifs et cibles mondiaux (et, dans la mesure du possible, également des indicateurs) en termes simples et puissants qui embrassent des obligations aussi bien négatives (par exemple, « ne pas nuire », « lever les barrières commerciales contreproductives ») que positives (« atteindre l'objectif d'affectation de 0,7 pour cent du PIB à l'aide publique au développement »). Les propositions pour l'après-2015 relatives à la représentation, la participation démocratique, l'élimination de la violence à l'encontre des femmes et la promotion de la justice ont un retentissement politique et cognitif fort.

- ▶ **Ambition:** critère « Rio+20 ». Les objectifs doivent inspirer et constituer une vision normative puissante. D'autre part, les cibles et indicateurs sont des mécanismes d'incitation et de responsabilisation; à ce titre, ils doivent être ambitieux mais réalisables et contrôlables.
- ▶ **Nombre limité:** critère « Rio+20 ». Le programme pour l'après-2015 ne peut crouler sous son propre poids. Des critères de sélection clairs sont donc nécessaires.
- ▶ **Orientation sur l'action:** critère « Rio+20 ». Les engagements pour l'après-2015 doivent refléter des choix politiques appropriés et fournir des normes pour un suivi actif. Les objectifs mondiaux et les cibles – pertinents et contraignants pour tous les pays, même si les responsabilités peuvent être différenciées – doivent également être adaptés ou complétés selon les conditions, les points de départ, les priorités et les capacités nationaux et sub-nationaux.

### Critères pour les indicateurs statistiques

---

Le Groupe de travail interagences et d'experts a établi en 2001 un certain nombre de critères applicables aux indicateurs statistiques des OMD (pertinence, solidité, clarté, comparabilité, disponibilité des données, faisabilité et alignement sur les normes internationales). Ceux-ci devraient

être confirmés dans une large mesure pour l'après-2015, avec les quelques modifications suivantes:

- ▶ **Pertinence:** l'indicateur mesure ce qu'il est censé mesurer.
- ▶ **Disponibilité des données:** ce critère doit être compris d'une manière qui encourage explicitement la collecte de nouvelles données. Les objectifs du Millénaire pour le développement promouvaient l'amélioration des méthodes statistiques et la collecte de données, et le programme pour l'après-2015 doit être une occasion de faire la même chose.
- ▶ **Solidité, fiabilité, validité:** pour qu'un indicateur soit solide, il faut des données fiables et valides. Les observations enregistrées doivent être cohérentes dans le temps et l'espace, et refléter exactement la réalité qu'un instrument de mesure cherche à capturer. Si la comparabilité entre pays est importante, certains indicateurs peuvent être élaborés sur une base nationale en fonction de critères pour lesquels la comparaison n'est pas possible. L'objectivité est importante. Cependant, il ne faut pas supposer automatiquement que les ensembles de données qui reposent sur le jugement d'experts seront moins fiables que les enquêtes auprès des ménages ou les données administratives, même si on peut se poser des questions sur leur validité si elles reposent sur des rapports ponctuels. L'erreur systémique peut être réduite par diverses méthodes telles que la répétition, l'utilisation ou le contrôle au moyen d'indicateurs complémentaires, ou encore le test des méthodes de mesure dans des conditions différentes.
- ▶ **Vérification externe et possibilité d'audit:** la mesure ne doit pas être considérée comme un simple exercice technocratique d'extraction de données. La participation et la possibilité d'un audit (en particulier par les groupes de population victimes de discrimination) sont des objectifs importants en elles-mêmes.
- ▶ **Cohérence avec le droit international:** critère « Rio+20 » pour les nouveaux objectifs. Conformément au critère proposé pour les nouveaux objectifs et cibles, les nouveaux indicateurs pour l'après-2015 doivent se baser sur et renforcer les obligations incombant aux États Membres en vertu des traités des droits de l'homme. Les nouveaux indicateurs peuvent faire référence à ces obligations, en garantissant que les processus de responsabilisation pour les engagements pour l'après-2015 et les obligations contractuelles internationales se renforcent mutuellement. Les indicateurs du HCDH<sup>9</sup> constituent une importante référence à cet égard.
- ▶ **Mesure des efforts et des résultats:** les OMD mesuraient essentiellement les résultats. Tout nouvel ensemble de cibles mondiales devrait inclure des indicateurs des capacités et des contraintes nationales, et ce afin d'éviter le risque d'une échelle d'évaluation « passe-partout », qui était une des lacunes les plus graves des OMD. Les traités des droits de l'homme contiennent des obligations de *conduite* et de *résultat*. Des indicateurs de « processus » (conçus pour mesurer l'effort fiscal et politique et reflétant les obligations de *conduite* indépendamment des *résultats*) doivent être développés là où il existe un consensus sur le fait qu'un tel indicateur est nécessaire, où la législation internationale fournit une base pour ce faire et où les indicateurs de résultat seraient moins solides pour une variable donnée, ainsi que pour aider à interpréter les résultats. Des indicateurs « structurels » (ou d'engagement), comme la ratification des traités internationaux en matière de droits de l'homme et la date d'adoption de cadres juridiques et politiques spécifiques, pourraient être quantifiés et contribuer à intégrer les droits de l'homme et les priorités de gouvernance de manière plus effective dans les programmes de développement internationaux et nationaux.
- ▶ **Absence d'incitations négatives:** la sélection d'indicateurs pour les objectifs du Millénaire pour le développement a eu des effets pervers sur la politique dans certains domaines. Par exemple, la cible 7.D, qui découlait de l'initiative « Villes sans taudis ni bidonvilles » de l'Alliance des villes (citée au paragraphe 19 de la Déclaration du

Millénaire), aurait entraîné le démantèlement de bidonvilles accompagné d'expulsions forcées dans certains pays. L'accent sur l'approvisionnement en eau potable et les services d'assainissement de la cible 7.C a masqué le problème urgent de la mauvaise qualité de l'eau. L'indicateur 5.1 (taux de mortalité maternelle, pour la cible 5.A)

est notoirement peu fiable et manque de pertinence politique par rapport à l'indicateur de processus relatif à l'accès aux soins obstétricaux d'urgence. La structure des indicateurs pour l'après-2015 devrait tenir compte de ce genre de risques et de la façon de les atténuer (par exemple, en incluant des indicateurs complémentaires).

- <sup>a</sup> Les définitions et l'exemple de l'« enregistrement des naissances » sont adaptés de Malcolm Langford, *The art of the impossible: the post-2015 agenda, measurement choices, and human rights and governance*, document présenté lors de la consultation d'experts du HCDH et du PNUD intitulée « Gouvernance et droits de l'homme: critères et mesures pour le programme de développement pour l'après-2015 », Cornell University, New York, 13-14 novembre 2012.
- <sup>b</sup> PNUD, *Rapport sur le développement humain 2002 - Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, New York: Oxford University Press, 2002.
- <sup>c</sup> Banque mondiale, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, Washington, D.C., 2011.
- <sup>d</sup> World Values Survey et Banque mondiale, *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, New York: Oxford University Press, 2000.
- <sup>e</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- <sup>f</sup> Pour de plus amples informations, voir les rapports de la Commission de statistique des Nations Unies (ESA/STAT/AC.193/1) et d'ONU-Femmes (EGM/PVAWG/INF.9).
- <sup>g</sup> HCDH, *Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre*, 2012.







*Des lacunes sont apparues non parce que les objectifs sont irréalisables ou parce que le temps manque, mais à cause d'engagements non tenus, de ressources inadéquates et d'un manque d'orientation et de responsabilisation.*

Ban Ki-moon  
Secrétaire général des Nations Unies

*Nous avons apprécié ce que nous avons mesuré, mais nous aurions sans doute dû mesurer ce que nous apprécions.*

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

La présente publication met l'accent sur la question de la responsabilisation, comprise du point de vue des droits de l'homme. Elle part du principe que deux grandes faiblesses ont nui à l'efficacité du cadre actuel des OMD au niveau du respect des droits et des aspirations de ceux qui vivent dans la pauvreté. La première est que ni les objectifs ni les plans pour leur mise en œuvre n'ont été formulés de façon adéquate en termes de droits de l'homme. Cela signifie que les engagements préalables des États envers les droits de l'homme ont été négligés à la fois dans la conception et dans la réalisation des objectifs. La deuxième relevait de la responsabilité. Les objectifs représentent peut-être l'engagement le plus sérieux jamais pris d'éradiquer le fléau de la pauvreté, mais dans la pratique, il n'a pas été mis en place de mécanismes solides pour obliger les États à rendre compte de ce qu'ils ont fait pour tenir ces engagements et répondre aux millions de personnes qui continuent à souffrir de privation pourtant évitable.

Cette publication intéressera les États Membres, les décideurs politiques, les praticiens du développement, les associations de défense des droits de l'homme, les organisations de la société civile et tous ceux qui luttent pour un programme mondial de développement plus juste et plus durable.

## **QUI SERA RESPONSABLE?**

**Droits de l'homme et programme de développement pour l'après-2015**

### **Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme**

Palais des Nations  
CH 1211 Genève 10 – Suisse  
Tél : +41 (0)22 917 90 00  
Fax : +41 (0)22 917 90 08  
[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

### **Center for Economic and Social Rights (CESR)**

162 Montague St.  
Brooklyn, NY 11201 - USA  
Tél : +1 718 237 9145  
Fax : +1 718 237 9147  
[www.cesr.org](http://www.cesr.org)