

Les Objectifs du millénaire pour développement et les droits humains

Une bouée de sauvetage pour les OMD?

Du 20 au 22 septembre, les représentants de 192 Etats se rassembleront à New York au sommet des Nations unies sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) pour se concerter sur les obstacles, les défis et les voies à emprunter dans le domaine du développement. Parvenir, entre représentants de la société civile, des gouvernements et des institutions interétatiques à un accord concernant les mesures à prendre, afin d'atteindre les objectifs, sera sans doute le défi majeur. Les ONG revendiquent un renforcement de la lutte contre la pauvreté par une intégration systématique d'une approche fondée sur les droits humains.

Ben Toussaint

Les objectifs du Millénaire pour le développement ressortent de la déclaration du Millénaire adoptée le 8 septembre 2000 par l'Assemblée générale des Nations Unies. La déclaration vise à construire un monde meilleur et plus sûr pour le XXI^e siècle et les huit objectifs du Millénaire pour le développement ont été fixés, afin de concrétiser ce projet ambitieux. Afin de pouvoir évaluer le projet, chaque objectif est doté d'une ou plusieurs cibles quantifiables, ainsi que d'indicateurs économiques, sociaux et environnementaux. De plus une date limite a été convenue. Les Etats membres des Nations Unies se sont engagés à réaliser les OMD d'ici 2015. Le sommet du 20, 21 et 22 septembre 2010 fera l'évaluation des progrès aux deux tiers du parcours.

Bilan partagé en vue du sommet

En juin, les Nations Unies ont publié le Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement 2010. Le bilan est mitigé. D'un côté des progrès ont été enregistrés, de l'autre côté des stagnations et même des régressions sont à déplorer. Les écarts qui se creusent entre différentes régions, entre les pauvres et les riches, ainsi qu'entre les différents objectifs sont particulièrement alarmants. Dans le rapport on peut lire: „Il y a eu progrès, mais de façon inégale. Si l'on n'y met pas un grand coup, la plupart des régions n'atteindront pas un

certain nombre de cibles OMD.“

Il est à signaler également qu'une partie importante des statistiques auxquelles se réfère le rapport date d'avant les crises financière, économique et alimentaire, apparentes depuis 2008. Ces crises menacent de ralentir encore les progrès dans certains domaines, voire d'en réduire certains à néant. CONCORD, - la confédération des ONG européennes - indique que „depuis 2008, 105 millions de personnes supplémentaires sont affamées“.

Le rapport des Nations unies conclut que „la réduction de la pauvreté continue d'avancer, en dépit de revers notables suite au ralentissement économique de 2008-2009 et aux crises alimentaire et énergétique. Dans son ensemble, le monde en développement est sur la bonne voie pour atteindre la cible de réduction de la pauvreté d'ici 2015.“ En revanche, CONCORD conclut „qu'en 2010, l'OMD 1 est loin d'être atteint“ et

invite le lecteur à se poser la question à quoi servent des meilleures chiffres en termes de pauvreté, si en même temps le nombre de personnes qui souffrent de la faim a sensiblement augmenté. CONCORD revendique une approche holistique des OMD et note que „la réalisation de tous les OMD est capitale pour la réalisation de n'importe lequel d'entre eux.“

Too big to fail

Les OMD ont semé tout genre de critiques. Certains les ressentent comme un camouflage politique permettant aux gouvernements d'échapper à un examen plus profond et politisé de la coopération internationale au développement. Thomas Pogge, professeur en science politique à la 'Columbia University' va même jusqu'à qualifier les OMD comme „un crime contre l'humanité particulièrement étendu“. Selon lui, les Objec-

ZOOM

Les Objectifs du Millénaire pour le développement

1. Eliminer 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 des enfants de moins de 5 ans,
5. Améliorer la santé maternelle,
6. Combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies,
7. Assurer un environnement durable,
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

tifs manquent d'ambitions et représentent une régression comparée aux promesses faites dans le cadre d'autres forums des Nations unies, comme par exemple la déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire globale de 1996.

Pourtant il existe au sein des organisations de la société civile un certain consensus, qu'un rejet catégorique des OMD n'est ni justifié, ni bénéfique. Même si les OMD ne sont ni exhaustifs, ni particulièrement ambitieux, ils constituent l'engagement collectif le plus significatif jamais pris par la communauté internationale pour éliminer l'extrême pauvreté. Ou comme le formulait Ban-Ki-Moon, secrétaire général des Nations Unies : „The MDGs are too big to fail“. Ces engagements pris par les gouvernements permettent de canaliser les efforts pour le développement et rappellent constamment aux Etats leurs responsabilités relatives à un partenariat mondial pour le développement.

Les OMD constituent un cadre, un outil politique pour le développement, qu'il s'agit d'exploiter en faveur d'un réel développement. En général les représentants de la société civile et des institutions intergouvernementales parviennent à se mettre d'accord que les objectifs restent à portée, mais que beaucoup d'efforts et des changements stratégiques considérables sont nécessaires d'ici 2015.

Afin de progresser pendant les cinq années à venir, les ONG et certaines agences des Nations Unies ont élaboré des cahiers de revendications. Dans leur document de synthèse, „Towards the UN MDG Review Summit 2010“ CONCORD met en avant les revendications suivantes: 1) adopter une approche fondée sur les droits humains et l'égalité des sexes, 2) adopter une approche holistique des OMD qui s'appuie sur leur synergie et qui prend en compte le développement durable et la sécurité humaine, 3) provoquer une hausse quantitative et une amélioration qualitative du financement du développement, 4) améliorer la cohérence des politiques



caricature: Silvan Wegmann (CH)

pour le développement et 5) orienter le développement en fonction des contextes des pays du Sud. Ci-dessous l'accent sera mis sur l'adoption d'une approche fondée sur les droits humains (AFDH). Elle est considérée comme une réponse prometteuse „aux injustices structurelles et systémiques qui empêchent beaucoup de personnes de profiter des bienfaits des OMD“.

Dérouter les navires

LAFDH consiste à appliquer les normes, les principes et la méthodologie issues des droits humains à la coopération au développement. Les liens étroits qui existent entre le développement et les droits humains ont été mis en avance à maintes reprises. Le Rapport mondial sur le développement humain note que : „Le développement humain et les droits de l'homme ont des motivations et des préoccupations assez proches pour être compatibles et harmonieux, et ils sont suffisamment différents dans leur stratégie et leur conception pour pouvoir se compléter de manière fructueuse. Une approche plus intégrée peut ainsi

procurer des avantages significatifs et faciliter les efforts communs visant à faire progresser la dignité, le bien-être et la liberté des individus en général.“

Malheureusement, pour des raisons historiques, le développement et les droits humains sont en pratique souvent traités comme des matières à part. Philippe Alston, le conseiller spécial pour les Objectifs du Millénaire pour le développement auprès du Haut Commissariat pour les droits de l'homme les compare à deux navires qui se croisent pendant la nuit, mais ratent l'occasion de s'approcher l'un de l'autre. Alors qu'un nombre considérable de ses confrères s'opposent formellement aux OMD, Alston estime que les OMD constituent une opportunité à ne pas rater, afin de guider les deux navires sur une route commune. Dans sa publication „A human rights perspective on the Millennium development goals“, il conclut qu'une mise en commun des ressources humaines et financières servirait certainement aux deux domaines, et plus important encore, à leur cause commune.

Une Approche fondée sur les Droits humains pour le développement

LAFDH éclaire d'autres aspects de la problématique du développement que les approches plus traditionnelles et aboutit à une analyse de la situation légèrement distincte. Ainsi, elle se concentre davantage sur les systèmes de pouvoir sous-jacents aux structures sociales et légales. Cela permet de mettre en avant que la pauvreté n'est pas une condition naturelle, mais que se sont des décisions politiques, des inégalités, des exclusions et des discriminations délibérées qui engendrent la pauvreté. C'est dans cet esprit que Marie Robinson, haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme disait: „On m'a souvent demandé qu'elle était de nos jours la violation des droits humains la plus sévère, et ma réponse est constante: l'extrême pauvreté.“ La rhétorique de

charité est remplacée par une rhétorique de justice et le concept de pauvreté par celui de paupérisation.

L'AFDH entraîne une politisation de la coopération au développement. On ne peut parler de justice sans impliquer les notions détentrices de droits et obligations légales. En ce sens, chaque état à l'obligation de faire respecter et de promouvoir les droits de sa population, tout comme une responsabilité légale revient à la communauté internationale au niveau global. Dans la logique des droits humains, des progrès sociaux et économiques ne sont pas de simples buts à atteindre, mais la revendication d'un ensemble d'arrangements sociaux – des normes, des institutions, des lois et d'un environnement économique – pouvant garantir à chacun une vie en dignité.

Au lieu de mettre en avant la satisfaction des besoins à court terme, l'instauration de mécanismes durables de veille, de participation, d'inclusion, de justice et de couverture sociale gagne en importance. Des outils attribuables à une AFDH sont la maxime juridique, l'empowerment, des changements structurels et administratifs, ainsi que des mécanismes de réparation juridiques (cours de justice, commission des droits humains) et non juridiques (internationalisation de normes, ombudsman) en cas de violations de droits.

Le développement pourrait d'avantage bénéficier des outils, mais aussi de la légitimité qu'a acquis le cadre international des droits humains. Sur base de la Déclaration universelle des droits de l'homme, un cadre juridique et philosophique impressionnant et entériné a été développé. Une étude TNS/ILRES - commandée par le Cercle de Coopération des ONG au développement, apparue en 2010 – révèle la légitimité qu'attribuent les gens aux droits humains. Les interrogés considèrent les droits humains comme le domaine le plus important à soutenir par des dons. Alors que seulement 48% des interrogés jugeaient important la solidarité avec

les pays en voie de développement, 73% jugeaient important les droits humains.

Intégrer les Droits humains dans les programmes de développement

Les Nations Unies ont publié en 2003 le document 'Common Understanding on the Human Rights Based Approach to Development Cooperation' qui vise à promouvoir l'intégration de l'AFDH dans les programmes de la coopération au développement. Il préconise: 1) de désigner la réalisation des droits humains comme un objectif fondamental de tous les programmes de coopération; 2) que les normes et principes issus du domaine des droits humains interviennent dans toutes les phases du processus d'élaboration des programmes de développement; 3) et que les programmes soutiennent le développement des capacités des détenteurs d'obligations de satisfaire à leurs engagements et des détenteurs de droits de réclamer leurs droits.

Ce document peut servir comme une référence stimulante, mais dans l'immédiat les revendications évoquées ne vont certainement pas être adoptées sans difficultés. Des partenaires risquent de ressentir une politisation de la coopération au développement entraînée par une AFDH comme une ingérence dans les affaires internes de leurs pays, et ils risquent donc de s'y opposer. Alston propose

d'intégrer les droits humains dans les processus des OMD de façon graduelle en donnant la priorité aux éléments qui suivent.

1) Dans un programme de développement un pays devrait toujours faire référence aux textes juridiques internationaux et aux obligations auxquels il s'est souscrits.

2) Le cadre juridique d'un pays peut avoir de lourdes conséquences sur l'accès aux biens et services fondamentaux. Dans les programmes de coopération il faudrait initier des changements des lois et des systèmes sociaux, favorables à la réalisation des droits humains. Dans une première étape il faudrait identifier les détenteurs de droits et détenteurs



▲ Ban Ki-Moon lors de la première réunion du Groupe mondial pour le plaidoyer en faveur des OMDs.

d'obligations. Ceci dans la mesure du possible, sans précipiter le processus.

3) Une AFDH encourage vigoureusement des programmes de coopération qui adoptent une approche participative, habilitant les populations à déterminer de façon significative le processus de développement et à être activement engagé dans ce processus.

4) Du point de vue des droits humains, la supervision des OMD se concentre trop sur les résultats, sans prendre suffisamment en considération le processus qui leur est sous-jacent. Il ne suffit pas d'atteindre une scolarisation à 100%, il faut également un enseignement d'une certaine qualité. Les institutions des droits humains, notamment le Comité des droits économiques sociaux et culturels de l'ONU, ont fixé des standards minima par rapport aux biens et services de base, qui pourraient très bien s'appliquer aux OMD.

Quant à l'AFDH, UNICEF sert comme agence modèle. Déjà depuis les années 1990 la convention des droits de

avec l'approche. Dans leur travail quotidien les exécutants sur le terrain sont confrontés à la 'réalité' et souvent ils doivent prendre des décisions en vitesse et faire des compromis. Quand on appelle à une AFDH il faut tenir compte du fait „qu'adopter une telle stratégie est une affaire radicale...exigeant des changements dans le choix de partenaires, les activités quotidiennes et la logique sous-jacente, les procédures internationales de gestion et de financement et le type de relation qu'on entretient avec des partenaires issues du secteur public et non gouvernemental“. Cela pourra donc seulement se faire pas à pas, sinon la résistance de la part des praticiens sera garantie.

Le UNDP Oslo Governance Centre a créé un site Internet qui offre aux différents praticiens du PNUD une plateforme pour s'échanger sur comment relier les droits humains aux OMD en pratique. Plus de 100 concernés ont fait part de leurs expériences sur le terrain et quelques exemples phares sont exposés

La mise en pratique de l'AFDH est sans doute la clef de voûte qui permet de provoquer un réel changement.

l'enfant leur sert comme base dans tous leurs projets. Mais des progrès dans le sens d'une AFDH semblent également se manifester à échelle nationale. Les documents sectoriels „stratégies et orientations“, qu'a publiés le Ministère des Affaires étrangères luxembourgeois en 2009, représentent un exemple parlant. Ils se réfèrent systématiquement aux droits humains.

Les Droits humains en pratique

La mise en pratique de l'AFDH est sans doute la clef de voûte qui permet de provoquer un réel changement. L'AFDH n'est pas très tangible et il faudra d'avantage familiariser les praticiens

en détail. On peut également y trouver des outils expérimentés, à appliquer lors des différentes phases de programmation ou de projet.

À échelle nationale, le sujet de l'AFDH a été traité le mercredi 15 septembre à l'occasion d'un atelier de travail animé par le Cercle de Coopération des ONG au développement dans le contexte des Assises de la coopération. Olivier Consolo, Directeur de CONCORD a exposé la stratégie et les revendications de CONCORD pour le sommet de New York, avant d'étaler plus en détail pourquoi une approche droits humains semble indispensable pour la réalisation des OMDs. Philippe Hensmans, Directeur d'Amnesty International



Photo: David Shankbone

▲ Professeur Philippe Alston.

Belgique a enchaîné avec un deuxième exposé. Il a montré comment l'AFDH pourra être intégrée dans un programme ou un projet de développement. ■

Ben Toussaint est membre de l'équipe plaidons responsable de Caritas Luxembourg.

(1) Le terme 'développement' sera utilisé dans ce qui suit au sens strict, comme les efforts entrepris afin d'avancer vers une humanité plus juste, libre, pacifique et digne.

(2) Pour des raisons de cohérence idéologique, le terme 'droits humains' remplace dans ce texte le terme plus répandu 'droits de l'homme'.

(3) Nations Unies, Objectifs du Millénaire pour le développement: Rapport 2010, New York 2010.

(4) CONCORD, Towards the UN MDG Review Summit 2010: Recommendations to the EU, Brussels 2010.

(5) Pogge T., Global Justice and the First UN Millennium Development Goal, Oxford 2001.

(6) CONCORD, Caritas Europa et CIDSE par exemple.

(7) réunion de presse du 11 janvier 2010 à New York.

(8) Dérivant de l'anglais 'human rights based approach', abrégé HRBA.

(9) PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2000 : Droits de l'homme et développement humain, New York 2000.

(10) Alston P., Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals, Human Rights Quarterly 2005.

(11) Alston P., Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals, Human Rights Quarterly 2005.

(12) praticien dans le sens d'exécutant en matière de coopération au développement, qui travaille sur le terrain.

(13) Uvin P., Human Rights and Development, West Hartford 2004.

(14) <http://hurilink.org/>