

UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME

N°. 30, avril 2003

Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV)

Président F. Korthals Altes

Membres F. H. J. J. Andriessen
A. L. ter Beek
M^{me} C. E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn
G. van Benthem van den Bergh
M^{me} O. B. R. C. van Cranenburgh
M^{me} A. C. van Es
C. Flinterman
E. J. de Kadt
B. Knapen
M^{me} E. M. A. Schmitz

Secrétaire P. J. A. M. Peters

Boîte postale 20061
NL-2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 348 5108/6060
Télécopieur +31 70 348 6256
Courriel AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advice.nl

Membres du Commission Coopération au développement et Droits de l'homme

Président

C. Flinterman
N. J. Schrijver

Membres

P. R. Baehr
M^{me} C. E. von Benda-Beckman-Droogleever Fortuijn
Th. C. Van Boven
M^{me} O. B. R. C. Van Cranenburgh
T. Ety
B. De Gaay Fortman
C. Hak
A. Niehof

Membres

correspondants

M^{me} M. C. Castermans-Holleman
E. J. De Kadt

Secrétaire

T. D. J. Oostenbrink

Table des matières

I	Introduction	5
II	Les développements depuis 1987 et la politique néerlandaise de coopération au développement	8
	II.1 Les développements	9
	II.2 Le rôle et l'évolution de la politique néerlandaise de coopération au développement	12
III	Droits de l'homme et coopération au développement : un débat	16
	III.1 Indivisibilité et universalité	16
	III.2 Prolifération	18
	III.3 Accès au droit	19
	III.4 Droit au développement	21
IV	L'approche du développement fondée sur les droits de l'homme : une étude détaillée	25
	IV.1 Le système des Nations unies	25
	<i>IV.1.1 Le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme</i>	<i>25</i>
	<i>IV.1.2 Le PNUD : Rapport sur le développement humain</i>	<i>26</i>
	<i>IV.1.3 L'Unicef</i>	<i>28</i>
	<i>IV.1.4 L'Organisation internationale du Travail</i>	<i>29</i>
	<i>IV.1.5 La Banque mondiale et le Fonds monétaire international</i>	<i>30</i>
	IV.2 L'Union européenne	32
	IV.3 L'expérience de l'Allemagne	34
	IV.4 L'expérience du Royaume-Uni	36
	IV.5 L'expérience de la Suède	37
	<i>Conclusion provisoire</i>	<i>39</i>
V	Principes fondamentaux et conclusions	40
	V.1 Le système des Nations unies	40
	<i>V.1.1 Priorité aux pauvres</i>	<i>40</i>
	<i>V.1.2 Rôle des acteurs sociaux</i>	<i>42</i>
	<i>V.1.3 Respect des conventions de droits de l'homme</i>	<i>43</i>
	<i>V.1.4 Approche positive et négative des droits de l'homme</i>	<i>44</i>
	<i>V.1.5 Rôle des organisations internationales et de l'Union européenne</i>	<i>47</i>
	<i>V.1.6 Cohérence</i>	<i>47</i>
	<i>V.1.7 Amélioration de la capacité interne en matière de droits de l'homme</i>	<i>48</i>
	<i>Conclusions</i>	<i>48</i>
Annexe I	Demande d'avis	

I Introduction

Le 5 avril 2002, le ministre des Affaires étrangères et la ministre de la Coopération ont demandé au Conseil consultatif pour les questions internationales (Conseil AIV) un avis sur la mise en œuvre pratique de l'approche de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme (voir annexe). La demande d'avis commençait par une esquisse des principaux développements récents, avant de poser un certain nombre de questions de caractère général sur la place et le rôle des droits de l'homme dans le débat sur le développement et la politique de coopération. Il est en effet apparu qu'il serait souhaitable de disposer de stratégies et de mesures concrètes susceptibles d'être appliquées dans la pratique quotidienne de la coopération au développement et de renforcer la cohérence entre la politique de coopération et la politique des droits de l'homme. Une approche de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme pourrait être un moyen d'y parvenir. La demande d'avis invitait le Conseil AIV à se prononcer sur les aspects suivants :

- la manière dont l'approche fondée sur les droits de l'homme peut être appliquée dans la pratique de la coopération au développement, de façon générale, et dans l'approche sectorielle, en particulier ;
- les dilemmes qui peuvent se poser du fait de la susceptibilité aiguë de certains pays dans le domaine des droits de l'homme (il suffit de songer, par exemple, aux droits des femmes en rapport avec la santé génésique) et la manière d'y faire face ;
- la manière de promouvoir l'approche fondée sur les droits de l'homme auprès des organisations spécialisées et des fonds des Nations unies ;
- la relation entre le système des DSRP (Documents stratégiques de réduction de la pauvreté) du FMI et de la Banque mondiale et l'approche fondée sur les droits de l'homme, et en particulier la manière dont les DSRP peuvent contribuer au succès de l'approche fondée sur les droits de l'homme ;
- la manière de promouvoir concrètement le droit au développement ; on fera aussi référence, dans ce contexte, aux travaux d'Arjun Sengupta, expert indépendant des Nations unies en matière de droit au développement.

Pour pouvoir se faire une idée de la manière dont un certain nombre d'autres pays européens ont concrétisé l'approche de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme, le Conseil AIV a fait procéder à une étude comparative par le cabinet de consultants *Organisatie, Evaluatie en Advies (OrEA)*. Les résultats de cette étude, effectuée, sont largement décrits au chapitre III. Le Conseil AIV tient à remercier ici l'auteur de l'étude, M. H. Smulders. Dans le cadre de la préparation de son avis, le Conseil AIV a également pris connaissance de nombreux rapports et documents publiés sur la question. La commission instituée pour l'élaboration du présent avis a mené des entretiens avec des représentants d'organisations de la société civile et avec d'autres experts, en particulier avec M^{me} M. Meijer, de l'HOM (Concertation humaniste sur les droits de l'homme), M^{me} M. Brouwer, de la NOVIB (Organisation néerlandaise pour la coopération internationale au développement) et M. Sengupta, expert indépendant des Nations unies en matière de droit au développement. Pendant ses travaux, la commission permanente Coopération au développement et Droits de l'homme (COM) du Conseil AIV a également fait appel aux connaissances étendues de M^{me} C. J. M. Arts, de l'ISS (Institut d'études sociales), en matière de politique européenne du développement et profité de l'expérience de plusieurs fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, en particulier M^{me} K. S. Adhin et M. H. Docter, de la Division Droits de l'homme (DMV/MR), et M. H. W. Van der Veen, de la Division

Consolidation de la paix et Bonne gouvernance (DMV/VG). Le Conseil AIV remercie de leur précieux apport toutes les personnes et instances consultées pour l'élaboration de cet avis.

L'avis commence par décrire un certain nombre de développements importants qui se sont manifestés dans le domaine des droits de l'homme et de la coopération au développement depuis la publication en 1987 de l'avis de la Commission consultative sur les droits de l'homme dans la politique étrangère (Commission ACM), ainsi que dans la politique néerlandaise de coopération ; c'est l'objet du chapitre II. Il s'attache ensuite – au chapitre III – à présenter quelques aspects conceptuels du problème, en examinant en particulier quelle sont la place et le rôle des droits de l'homme dans le débat sur le développement et dans la politique de coopération, ainsi que la manière dont la lutte contre la pauvreté peut faire office de révélateur des effets de l'indivisibilité des droits de l'homme dans la pratique et de l'accès à ces droits. Le chapitre IV aborde de façon plus spécifique l'approche concrète de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme et se penche sur les arguments utilisés dans cette approche, ainsi que sur les problèmes qu'elle soulève. Quant au chapitre V, il approfondit la question en examinant plus particulièrement les principes fondamentaux qui président à la mise en place d'une politique des droits de l'homme dans la coopération au développement. L'avis se termine par un relevé de conclusions.

Le Conseil AIV a pris comme point de départ pour l'élaboration de son avis le constat suivant : l'existence d'une pauvreté extrême sur tous les continents rend impossible pour toutes les personnes concernées l'exercice effectif des droits de l'homme. Cela se traduit par le manque de participation à la vie sociale et par un accès inexistant ou insuffisant aux soins de santé, à l'éducation, au logement, à l'eau et à la nourriture. La communauté internationale doit donc continuer à accorder la plus grande priorité au soulagement et, à terme, à l'éradication de la pauvreté.

La demande d'avis comprenait une question sur la relation entre le concept de croissance en faveur des pauvres (« *pro-poor growth* ») du FMI et de la Banque mondiale et l'approche fondée sur les droits de l'homme, ainsi que sur la manière dont ce concept est susceptible de contribuer au succès de l'approche fondée sur les droits de l'homme. Le Conseil AIV ayant publié en janvier 2003 un avis sur cette problématique en Afrique subsaharienne, il a décidé de ne pas répondre à cette question dans le présent avis mais de renvoyer le lecteur à cet autre avis plus spécifique ¹. Le Conseil a évidemment cherché à réaliser une cohérence optimale entre les deux avis.

Le présent avis a été préparé par une sous-commission spécialement instituée à cette fin, qui se composait de membres de la commission des droits de l'homme (CMR) et de la commission de la coopération au développement (COS) du Conseil AIV. Ont siégé dans cette commission les membres suivants : M. P. R. Baehr (CMR), M^{me} C. E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (CMR), M. Th.C. Van Boven (CMR), M^{me} O. B. R. C. Van Cranenburgh (COS), M. T. Ety (CMR), M. C. Flinterman (CMR, président), M. B. De Gaay Fortman (COS), M^{me} C. Hak (CMR), M. A. Niehof (COS) et M. N. J. Schrijver (COS,

1 Conseil AIV, « *Pro-Poor Growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika, een analyse van strategieën tegen armoede* » (La croissance en faveur des pauvres dans les pays partenaires bilatéraux des Pays-Bas en Afrique subsaharienne, une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté), Avis no 29, La Haye, 2003.

président). M^{me} M. C. Castermans-Holleman (CMR) et M. E. De Kadt (COS) ont participé aux travaux de la sous-commission à titre de membres correspondants. M. T. D. J. Oostenbrink (secrétaire de la CMR) s'est chargé du secrétariat de cette sous-commission spéciale du Conseil AIV ; il a été assisté dans sa tâche par trois stagiaires, M^{mes} B. Frequin, S. Bonjour et C. Van der Sanden.

Le texte du présent avis a été arrêté par le Conseil AIV le 4 avril 2003.

II Les développements depuis 1987 et la politique néerlandaise de coopération au développement

La demande d'avis soumise au Conseil AIV fait référence à l'avis publié en 1987 par la Commission consultative sur les droits de l'homme dans la politique étrangère (ACM), aujourd'hui disparue, sur la coopération au développement et les droits de l'homme². Partant du principe qu'il existe un rapport direct entre la promotion des droits de l'homme et la coopération au développement, la commission ACM formulait dans cet avis un certain nombre de recommandations qui visaient à accroître la cohérence entre les deux domaines. Si le gouvernement était d'accord avec la commission ACM sur les grandes lignes de son avis – comme il ressort de la réaction formulée à l'époque –, il s'en distanciat néanmoins aussi sur certains points, en particulier en ce qui concernait les recommandations de la commission visant à accroître les possibilités de contrôle et la cohérence de la politique et à mieux harmoniser les activités en matière de droits de l'homme et les activités en matière de coopération au développement déployées au sein des enceintes multilatérales.

Du reste, quelles qu'aient pu être ces divergences de vues, les droits de l'homme occupent depuis longtemps déjà une place dans la politique néerlandaise de coopération. Cela s'est manifesté essentiellement de deux manières. Premièrement, de façon explicite, sous la forme de la conditionnalité de l'aide, en particulier au niveau des droits civils et politiques, même si cette forme de conditionnalité n'a pas toujours été appliquée aussi rigoureusement qu'on aurait pu l'espérer³. Et deuxièmement, de façon implicite, en faisant de la lutte contre la pauvreté une des deux composantes de la politique néerlandaise de coopération au développement et, par la suite, à l'époque où Jan Pronk était ministre de la Coopération, même l'objectif premier de cette politique.

C'est pour pouvoir placer le présent avis dans son contexte que nous brosons dans ce chapitre un tableau des principaux développements qui se sont fait jour depuis 1987 dans la relation entre les droits de l'homme et la politique néerlandaise de coopération au développement. Ce sont en effet ces développements qui ont permis que se crée un climat susceptible de conduire à l'élaboration, conceptuelle et pratique, d'une approche de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme, par des organisations internationales telles que le PNUD, l'Unicef, l'OIT, la Banque mondiale, le FMI et l'Union européenne, ainsi que par un certain nombre de grands pays donateurs (voir aussi à ce sujet le chapitre IV).

2 Commission consultative sur les droits de l'homme dans la politique étrangère (ACM), « *Ontwikkelings-samenwerking en de Rechten van de Mens* », Avis no 5, La Haye, 1987. Pour des commentaires détaillés sur cet avis, on se reportera à l'article de N.J. Schrijver, « *Mensenrechtenbeleid en ontwikkelingssamenwerking: een gecompliceerde relatie* » (Politique des droits de l'homme et coopération au développement : une relation complexe), in *Internationale Spectator*, septembre 1988, 42e année, no 9.

3 Voir, par exemple, l'avis de la Commission ACM intitulé « *Hulp voor mensenrechten, Suriname en de rechten van de mens* » (Aide contre droits de l'homme: le Surinam et les droits de l'homme), Avis no 2, La Haye, 1984, et BAEHR, P., CASTERMANS-HOLLEMAN, M., et GRÜNFELD, F., *Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands* (Les droits de l'homme dans la politique étrangère des Pays-Bas), Editions Intersentia, Anvers/Oxford/New York, 2002.

II.1 Les développements

Parmi les grands événements qui ont caractérisé les quinze dernières années, on relèvera avant tout la fin de la Guerre froide et la chute du mur de Berlin, deux événements qui ont conduit, d'une part, à une interdépendance croissante des sociétés et à une interaction de plus en plus grande entre ces sociétés et, d'autre part, à l'avènement de conceptions nouvelles sur les droits de l'homme⁴. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, le débat a été très largement dominé par l'antagonisme Est-Ouest, qui a eu des effets considérables sur les développements au sein du système des droits de l'homme des Nations unies. Si la protection mondiale contre les violations des droits de l'homme était certes au centre des préoccupations, le débat était néanmoins déterminé dans une forte mesure par la priorité absolue que « l'Ouest » et « l'Est » accordaient respectivement, l'un aux droits civils et politiques, l'autre aux droits économiques, sociaux et culturels⁵. L'ouverture de nombreux pays d'Europe de l'Est à la démocratie, après 1989, a conduit à de profonds changements, surtout dans le domaine des droits civils et politiques. Dans certains pays d'Amérique latine et d'Asie, on a aussi assisté à l'émergence de régimes démocratiques. S'il s'agit là incontestablement d'évolutions positives, il faut néanmoins se poser à chaque fois la question de savoir dans quelle mesure une telle « percée » démocratique a aussi conduit à des améliorations⁶. De plus, les années quatre-vingt-dix ont aussi vu l'achèvement du processus de décolonisation, avec l'indépendance de la Namibie et, finalement, du Timor oriental, et la disparition du régime de l'*apartheid* en Afrique du Sud. Ces développements ont amorcé le renforcement et l'ancrage des droits de l'homme dans tous les domaines d'action politique, y compris dans le domaine de la coopération au développement.

Ces changements ont eu un impact considérable sur le débat international sur les droits de l'homme. Le débat, teinté d'idéologie, sur la hiérarchie des catégories de droits de l'homme a été éclipsé par un débat sur la relativité des valeurs culturelles. Ce débat se concentrait avant tout sur la relation entre démocratie et droits à la participation politique, d'une part, et développement économique et social, d'autre part. Il se focalise en outre sur les oppositions culturelles et religieuses. La mondialisation de la société a aussi joué un rôle important : c'est elle qui est responsable du fait que les régimes politiques et les processus de prise de décision traditionnels, et donc

4 Certains ont parlé de « l'émergence d'une idéologie nouvelle », en l'occurrence d'une idéologie qui part du principe que l'économie de marché conduit nécessairement à la démocratie et, par voie de conséquence, au respect des droits de l'homme. Voir notamment FUKUYAMA, Fr., *The end of History and the Last Man*, New York, Éd. Avon Books, 1992. Voir aussi, toutefois, HUNTINGTON, S., *The Clash of Civilisations*, *Foreign Affairs*, vol. 72, no 3, été 1993.

5 Voir notamment l'avis de la Commission ACM intitulé « *De rol van de Sub-Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden* » (Le rôle de la sous-commission des Nations unies pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités), Avis no 20, La Haye, février 1996, et « *VN Toezicht op Mensenrechten* » (Le contrôle par les Nations unies du respect des droits de l'homme), Avis no 22, La Haye, octobre 1996.

6 On parle souvent dans ce contexte, dans la littérature politique spécialisée, de « démocraties non libérales ». Dans ces démocraties, les changements n'ont guère amélioré la situation en matière de droits économiques, sociaux et culturels ; dans certains cas, des programmes économiques ont même conduit à une dégradation de la situation.

aussi les rapports de force entre pouvoirs publics et citoyens, ne constituent plus des cadres immuables. Le rôle des acteurs non étatiques, parmi lesquels les entreprises transnationales et les organisations non gouvernementales, s'est accru. Le chapitre III s'arrêtera plus longuement sur un certain nombre de ces aspects.

Les résultats de la Deuxième Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993) constituent un jalon important, qui marque un tournant dans le débat international sur les droits de l'homme. Lors de la Première Conférence, qui avait eu lieu à Téhéran en 1968, un lien implicite avait été établi entre les droits de l'homme et le problème de la pauvreté⁷. Ce lien a été explicité dans la Déclaration et le programme d'action de la Conférence de Vienne, qui expriment aussi l'état le plus récent de la réflexion internationale sur les droits de l'homme⁸.

La Déclaration et le programme d'action de la Conférence de Vienne indiquent notamment que la communauté internationale doit s'efforcer de mettre en œuvre la Déclaration universelle des droits de l'homme dans son ensemble et, en particulier, que « tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés ». Par ailleurs, « la communauté internationale doit traiter les droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance ». Le texte ajoute que, « s'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales »⁹. Il ne s'agit donc pas tant de savoir si les droits de l'homme sont universellement acceptés que de savoir si les États, compte tenu de leur identité culturelle et de leurs circonstances spécifiques, ont la latitude d'interpréter et d'appliquer comme ils l'entendent les droits de l'homme au niveau national. La Déclaration stipule également, en son point 8 : « La démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement. La démocratie est fondée sur la volonté, librement exprimée, du peuple qui détermine le système politique, économique, social et culturel qui sera le sien et sur sa pleine participation à tous les aspects de la vie de la société. (...) La communauté internationale devrait s'employer à renforcer et promouvoir la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le monde entier. » Au point 10, la Déclaration souligne que « la Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que le droit au développement, tel qu'il est établi dans la Déclaration sur le droit au développement (1986), est un droit universel et inaliénable qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine ». La Conférence mondiale affirme aussi, au point 25 de la Déclaration, que « l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent une violation de la dignité humaine. (...) Il est indispensable que les États favorisent la participation des plus démunis à la prise des décisions au sein de la communauté dans laquelle ils vivent (...) ».

7 Voir les articles 12 à 19 de la Proclamation de Téhéran du 13 mai 1968.

8 Voir notamment la leçon inaugurale donnée par C. Flinterman le 19 janvier 2000 sur le rapport entre souveraineté et humanité, à l'occasion de sa nomination à la chaire des droits de l'homme de l'université d'Utrecht.

9 Cf. Déclaration et Programme d'action de la Conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme, Vienne, UN Doc. A/CONF/157/24 (1993), paragraphe 5 de la Déclaration.

Dans les années quatre-vingt-dix, un certain nombre de grandes réunions internationales ont également contribué au renforcement de la relation entre droits de l'homme et développement. Il s'agit notamment de conférences mondiales des Nations unies telles que la Conférence mondiale sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 1992), la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 1994), le Sommet social (Copenhague, 1995), la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Pékin, 1995), la Conférence mondiale sur les établissements humains (Istanbul, 1996) et le Sommet mondial sur le développement durable (Johannesbourg, 2002). Les déclarations finales de chacune de ces conférences explicitent l'importance des droits de l'homme dans le domaine spécifique concerné ; des engagements y ont été pris, et des promesses faites, qui sont susceptibles de contribuer à la crédibilité de la politique des droits de l'homme et au maintien de la légitimité du patrimoine des droits de l'homme, en particulier pour les populations des pays en développement. C'est ainsi que ces conférences des Nations unies ont attiré avec force l'attention sur la position des femmes et qu'elles ont apporté la preuve que les femmes ont moins de chances économiques, moins de pouvoir, moins d'influence politique et un moindre accès aux ressources que les hommes, et ce en dépit du fait que la participation des femmes au développement socioéconomique et politique est capitale pour le développement et le bien-être économiques d'un pays. C'est ainsi également que, dans le cadre du Sommet social de Copenhague, un accord est intervenu aux termes duquel tant les pays donateurs que les pays bénéficiaires se sont engagés à affecter 20 % du budget de développement au secteur social. Et le Plan de mise en œuvre de la Conférence de Johannesburg affirme que la bonne gouvernance est une condition essentielle au développement durable. Selon le Plan, une politique économique forte et des institutions démocratiques solides qui apportent une réponse aux besoins de la population sont indispensables à une croissance économique durable, à l'éradication de la pauvreté et à la création d'emplois. La liberté, la paix et la sécurité, la stabilité intérieure, le respect des droits de l'homme, y compris le droit au développement, l'État de droit, l'égalité entre les hommes et les femmes, une politique de marché et un engagement général en faveur de sociétés justes et démocratiques sont essentiels et se renforcent mutuellement .¹⁰

Depuis les années quatre-vingt-dix, on constate aussi une attention très marquée pour la relation étroite qui existe entre le maintien de la paix et de la sécurité internationales et le respect des droits de l'homme. C'est ainsi que le Secrétaire général des Nations unies a publié le 17 juin 1992 un rapport, intitulé « Agenda pour la paix »¹¹, sur la diplomatie préventive, les initiatives de paix, le maintien de la paix avec .. et le rétablissement de la paix. Ce rapport met explicitement en évidence l'importance majeure des droits de l'homme pour la stabilité mondiale. Le dossier occupe depuis une place de premier plan sur l'agenda du Conseil de sécurité des Nations unies et a déjà amené à plusieurs reprises le Conseil à prendre des décisions sur des opérations des Nations unies au titre du Chapitre VII de la Charte ; les conflits, et les nombreuses victimes, qu'ont connus dans les années quatre-vingt-dix des pays comme le Rwanda, l'ex-Yougoslavie, le Kosovo et la Tchétchénie prouvent à suffisance combien

¹⁰ Voir le Rapport du Sommet mondial pour le développement durable et le Plan de mise en œuvre, UN Doc. A/CONF.199/20, Johannesburg (Afrique du Sud), 4 septembre 2002, paragraphe 120 bis. Voir aussi les paragraphes 4, 5 et 97 et les objectifs 121 et 152.

¹¹ Voir UN Doc. A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992.

l'attention accordée à la question est indispensable ¹². Un autre rapport du Secrétaire général intitulé « Un agenda pour le développement » ¹³, a amené l'ensemble de l'appareil des Nations unies à accorder une attention encore plus grande à toutes les catégories de droits de l'homme. On pourrait citer encore, pour parfaire le tableau, ces importantes initiatives que sont la nomination par la Commission des Nations unies pour les droits de l'homme de rapporteurs et d'experts spéciaux dans le domaine de la violence contre les femmes, du droit au logement et du droit au développement, le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes (CEDAW) et la création de tribunaux pénaux internationaux pour les crimes commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda et, plus récemment, de la Cour pénale internationale. Enfin, plusieurs États ont entrepris des tentatives d'en finir avec les violations des droits de l'homme dans le passé, par l'institution de commissions de vérité et de réconciliation (notamment en Afrique du Sud, au Nigeria et au Chili) ou par des procédures pénales (par exemple en Sierra Leone et au Timor oriental).

II.2 Le rôle et l'évolution de la politique néerlandaise de coopération au développement

Les Pays-Bas ont été impliqués de près dans tous les développements évoqués au paragraphe précédent. L'attention accrue qu'ils portent dès les années quatre-vingt à des questions telles que les droits de la femme, la protection de l'environnement et la démocratisation a eu un impact considérable sur leur réflexion et leur action concrète, aux Pays-Bas comme dans les enceintes internationales ¹⁴. La politique néerlandaise de coopération au développement a fait l'objet au début des années quatre-vingt-dix de deux rapports du ministre de la Coopération. Le premier, intitulé *Un monde de différences*, faisait de la lutte contre la pauvreté structurelle l'objectif majeur de la politique, la promotion du respect des droits de l'homme n'étant pas seulement une condition, mais aussi un objectif des programmes de développement. Ce premier rapport fut suivi d'un second, intitulé *Un monde en différend* ¹⁵, qui mettait fortement l'accent sur l'importance de l'établissement et du maintien de la paix, avec tout ce que cela impliquait directement au niveau politique : l'importance considérable de l'aide d'urgence, l'aide apportée, dans le cadre de la bonne gouvernance, à la police et à

12 Voir aussi à ce sujet : Conseil AIV et Commission consultative pour les questions de droit des gens, « *Humanitaire interventie* » (Interventions humanitaires), Avis no 13, La Haye, avril 2000, ainsi que la décision prise par le Conseil de sécurité des Nations unies au titre du Chapitre VII de la Charte d'intervenir militairement en Haïti en vue de promouvoir les droits de l'homme (Résolution S/Res/940 du 31 juillet 1994).

13 Voir UN Doc. A/48/935 du 6 mai 1994.

14 Les nombreuses activités déployées en matière de droits de l'homme, au Chili et en Afrique du Sud, par exemple, n'en sont que quelques exemples. Voir aussi à ce sujet les deux avis suivants du Conseil AIV : « *Geweld tegen vrouwen, enkele rechtsontwikkelingen* » (Quelques évolutions du droit à propos des violences envers les femmes), Avis no 18, La Haye, février 2001, et « *Integratie van gendergelijkheid, een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit* » (L'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes, une question de responsabilité, d'implication et de qualité), Avis no 25, La Haye, janvier 2002.

15 Voir les rapports du ministre de la Coopération : *Un monde de différences, des cadres nouveaux pour la coopération au développement dans les années quatre-vingt-dix*, La Haye, 1991, et *Un monde en différend, les limites de la coopération au développement*, La Haye, 1993.

la justice, aux processus de démocratisation (élections libres) et aux organisations de défense des droits de l'homme. Tant dans la coopération bilatérale (aide publique au développement) que dans le cadre de l'aide accordée par l'intermédiaire des organisations de cofinancement, une place centrale a été faite pendant longtemps, et certainement depuis l'accord-cadre de 1980 (qui constituait le premier règlement public de subventions), aussi bien aux droits civils et politiques qu'aux droits de l'homme économiques, sociaux et culturels, érigés en objectifs de la politique et donc des programmes mis en œuvre par les ONG.

Une réorientation de la politique de coopération à la fin des années quatre-vingt-dix, sous le second gouvernement Kok, s'est traduite par une réduction considérable du nombre des pays avec lesquels les Pays-Bas entretiennent des relations intensives de coopération : d'une cinquantaine, ils sont passés à 22 (19 + 3) pays. Ce gouvernement a également exprimé la volonté de renforcer la coordination entre les bailleurs de fonds et d'accroître la part de l'aide financée par l'intermédiaire des canaux multilatéraux. Il a fait une place encore plus grande au rôle de la bonne gouvernance. Le rapport 2001 sur la situation des droits de l'homme relève notamment que la politique néerlandaise de coopération au développement se concentre essentiellement sur le respect à l'échelle mondiale des normes en matière de droits de l'homme et sur le renforcement de la capacité des États et des mécanismes de surveillance internationaux à promouvoir la protection des droits de l'homme¹⁶. Il attire explicitement l'attention sur la relation étroite qui existe entre, d'une part, les droits de l'homme et les conflits et, d'autre part, les droits de l'homme et le développement. Il indique par ailleurs que le gouvernement s'efforce de mieux harmoniser, au niveau des principes comme sur le plan opérationnel, la politique des droits de l'homme et la politique de coopération, l'intention étant de réaliser de façon efficace et cohérente les objectifs de ces deux politiques.

La promotion et la protection de la dignité humaine constituent le dénominateur commun de la politique des droits de l'homme et de la politique de coopération au développement¹⁷. Il s'agit de créer un environnement où les pauvres aient voix au chapitre et où ils puissent être protégés. La pauvreté ne doit pas seulement être vue comme un manque de revenus ou comme un accès insuffisant, voire inexistant, aux équipements de base, mais aussi comme un manque de connaissances, d'informations et de pouvoir. Le rapport publié en 2001 sur la lutte contre la pauvreté va dans le même sens : la pauvreté, ce n'est pas seulement manquer de nourriture ou de biens matériels. Il faut aussi prendre en compte des facteurs économiques, politiques, sociaux et psychologiques. Il s'agit aussi d'avoir accès à des facteurs humains, naturels, physiques, financiers et sociaux – et d'en avoir la maîtrise – qui rendent la vie vivable et qui peuvent être considérés comme une sorte de droits fondamentaux : la terre, les soins de santé primaires, l'éducation, un environnement propre, des ressources naturelles telles que l'eau, la paix, des pouvoirs publics fiables et l'absence de toute discrimination du fait, par exemple, de l'origine, de la religion ou du sexe. Dans son récent avis sur la croissance en faveur des pauvres, le Conseil AIV fait état

16 Voir « *Notitie mensenrechten 2001* » (Rapport 2001 sur la situation des droits de l'homme), Ministère des Affaires étrangères, La Haye, 2001.

17 Voir notamment le discours prononcé par Mme Renée Jones-Bos (Ambassadeur pour les droits de l'homme) sur le thème « *Human Rights-based Approach to Development* », Poelgeest (Pays-Bas), 5-8 novembre 2001.

des cinq dimensions de la pauvreté généralement utilisées dans les enceintes internationales ¹⁸.

La protection et la promotion du respect des droits de l'homme étant avant tout de la responsabilité des États, ceux-ci ont l'obligation expresse de mettre tout en œuvre pour que les droits de l'homme puissent être une réalité : il ne faut pas que les efforts qu'ils déploient dans ce sens soient tributaires de l'aide internationale. Les conventions internationales en matière de droits de l'homme constituent un cadre de référence sur la base duquel les États peuvent être appelés à rendre des comptes quant à leur obligation de garantir le respect des droits de l'homme à leurs citoyens.

Depuis quelques années, la politique menée en matière de bonne gouvernance se concentre sur l'amélioration de l'intégration des droits de l'homme dans les programmes néerlandais de développement. Dans une approche du développement fondée sur les droits de l'homme, la volonté des gouvernements de promouvoir la bonne gouvernance et l'État de droit, y compris le respect des droits de l'homme, constitue le fondement de toute relation de coopération. Un certain nombre de pays reçoivent dans ce domaine une aide qui répond à leur demande spécifique. Cette aide est surtout destinée à soutenir la démocratisation, le processus de décentralisation, la lutte contre la corruption et les finances publiques ¹⁹. Une grande priorité est accordée en outre au maintien et au renforcement de l'État de droit, par exemple en soutenant des activités législatives, en offrant des facilités pour la formation des juges et d'autres juristes et en aidant des ONG œuvrant dans le domaine juridique ²⁰. Les Pays-Bas ont, enfin, lancé un projet pilote qui doit permettre de se faire une idée de l'évolution dans le domaine de la bonne gouvernance, en se fondant sur les cinq facteurs suivants :

- le fonctionnement du Parlement ;
- l'indépendance du pouvoir judiciaire ;
- le rôle de la police et de la justice ;
- la gravité de la corruption ;
- l'efficacité des pouvoirs locaux.

Si ces facteurs, à l'exception du dernier peut-être, ont tous un rapport avec la vaste problématique des droits de l'homme, ils ne sont pas toujours considérés sous l'angle

18 Voir le rapport « *Armoedebestrijding, Nederlands beleid in kort bestek* » (Lutte contre la pauvreté : aperçu de la politique menée par les Pays-Bas), Ministère des Affaires étrangères, La Haye, décembre 2001, p. 8 et 9. Pour une description plus détaillée des différents aspects de la pauvreté, le Conseil AIV renvoie aussi le lecteur à son avis sur la croissance en faveur des pauvres (voir note 1).

19 Pour des commentaires critiques sur la politique en matière de bonne gouvernance, voir notamment le rapport sur la politique de développement et la bonne gouvernance (« *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur* ») publié en 2001, à La Haye, par le Conseil scientifique de la politique gouvernementale (WRR). Voir également : SEELA, U., « *Corruptiebestrijding in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid* » (La lutte contre la corruption dans la politique néerlandaise de coopération au développement), in *Internationale Spectator*, 57e année, no 2, février 2003, et Conseil AIV, « *Commentaar op de notitie mensenrechten 2001* » (Commentaires sur le Rapport 2001 sur la situation des droits de l'homme), Avis no 23, La Haye, septembre 2001.

20 Pour des commentaires sur les intentions du gouvernement en la matière, voir : Conseil AIV, « *Commentaar op de criteria voor structurele bilaterale hulp* » (Commentaires sur les critères d'octroi d'une aide bilatérale structurelle), Avis no 7, La Haye, novembre 1998.

des droits de l'homme. D'autre part, l'intégration des droits de l'homme dans la politique de coopération, une évolution positive en soi, se trouve entravée par un pilotage insuffisant et un manque d'adéquation. La décentralisation des budgets de la politique bilatérale de coopération a permis de se faire une idée plus juste, au niveau local, des activités et des résultats obtenus. Mais, dans le même temps, du fait notamment d'un retour d'information insuffisant vers les services du ministère à La Haye, l'image d'ensemble de ce secteur de la coopération au développement n'est pas suffisante, d'où la difficulté de fixer des priorités générales. Or le Conseil AIV estime qu'il est indispensable de fixer des priorités générales. Il faudrait donc améliorer dans l'avenir le mécanisme de retour d'information.

Le chapitre montre que la politique menée par les Pays-Bas a déjà donné, avec des fortunes diverses, plusieurs impulsions à une approche du développement fondée sur les droits de l'homme. Le chapitre suivant examinera plus en détail les arguments utilisés dans le débat mené au niveau international sur cette approche du développement.

III Droits de l'homme et coopération au développement : un débat

Ce chapitre se propose d'aborder de façon plus approfondie certains aspects importants du débat sur les droits de l'homme et la coopération au développement. Il apportera aussi des réponses à un certain nombre de questions posées par les ministres dans leur demande d'avis. Il traitera tout particulièrement de la discussion sur l'indivisibilité des droits de l'homme, sur la prolifération, réelle ou non, des normes dans le domaine des droits de l'homme, sur l'accès au droit et sur la question du droit au développement.

III.1 Indivisibilité et universalité

Les droits de l'homme ont une importance multiple, directe et indirecte, pour la lutte contre la pauvreté. Il s'agit, par exemple, du droit à la vie, à l'alimentation et à la santé, mais aussi du respect des droits civils et politiques, tels que le droit à la liberté d'association et à la liberté de réunion, l'un – la lutte contre la pauvreté – n'allant pas sans l'autre – les droits de l'homme ²¹. La lutte contre la pauvreté nécessite une stratégie par étapes, ce qui suppose l'identification des diverses dimensions de la pauvreté, comme le Conseil l'a déjà aussi fait remarquer dans son récent avis sur la croissance en faveur des pauvres. La pauvreté peut être définie, par la négative, comme étant la somme de droits de l'homme non réalisés ²². On peut ainsi déterminer les conditions de base indispensables pour pouvoir vivre dans la dignité. Selon une étude sur les droits de l'homme et les stratégies de lutte contre la pauvreté, effectuée en 2002 à la demande du Bureau du Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, une telle détermination des conditions de base ne peut se justifier que si elle est le résultat d'une vaste consultation sociale à laquelle tout le monde peut participer, de quelque horizon qu'il vienne ²³.

Le rôle des droits de l'homme dans la lutte contre la pauvreté s'explique facilement. En effet, la Charte des Nations unies fait de la protection et de la promotion des droits de l'homme un des objectifs principaux de l'organisation ; depuis 1945, les Nations unies se sont attachées à mettre en place un système de normes et de valeurs qui doit garantir la liberté et une existence digne pour tous, partout dans le monde ²⁴. Et cela n'est possible que si un grand nombre de droits de l'homme – aussi bien civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels – sont respectés. Pendant longtemps, on a établi une distinction entre les deux catégories de droits

21 Voir, Sen, A., *Un nouveau modèle économique ; développement, justice, liberté*, Éditions Odile Jacob, Paris, 2000.

22 Ibidem, note 1.

23 Pour d'autres exemples, voir : HUNT, P., NOVAK, M., et OSMANI, S., *Human Rights and Poverty Reduction Strategies, a discussion paper*, Bureau du HCDH, Genève, 28 février 2002, p. 9 et 10.

24 Voir notamment le Code international des droits de la personne, qui comprend la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

dans le débat sur les normes. Mais, depuis la conférence mondiale de Vienne de 1993, l'indivisibilité, l'interdépendance et l'égalité des deux catégories de droits de l'homme constituent le principe fondamental du droit international en matière de droits de l'homme et président donc, en tant que telles à la politique des Pays-Bas en la matière ²⁵.

La discussion sur la dichotomie entre les deux catégories de droits se concentrait essentiellement sur le statut des droits économiques, sociaux et culturels et sur la relation entre ces droits et les droits civils et politiques. Les causes mêmes de l'existence d'une telle dichotomie étaient à peine abordées, au prétexte que les deux catégories de droits de l'homme ont des effets juridiques différents et ne sont pas juridiquement comparables. Le Conseil AIV s'est déjà prononcé sur cette question dans des avis précédents pour indiquer qu'il ne souscrit pas à cette dichotomie. A ses yeux, les deux catégories de droits entraînent des obligations juridiques positives et négatives pour les États. Cela ressort du reste aussi des pratiques en vigueur notamment au sein de la Commission des Nations unies pour les droits de l'homme et des conférences mondiales évoquées plus haut, ainsi que de la jurisprudence de comités de surveillance (le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité d'experts de la Charte sociale européenne) et d'autres instances juridiques ou semi-juridiques. Il y a lieu aussi de relever à cet égard la manière dont l'Organisation internationale du travail et d'autres organisations spécialisées et des organes de l'Onu, par exemple, ont concrétisé plus avant et précisé les droits économiques, sociaux et culturels qui sont de leur compétence. Il est évident qu'il n'y a pas uniformité dans ce domaine, chaque droit ayant des effets juridiques spécifiques. Un exemple éloquent en est le Commentaire général du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de 1991 relatif au droit au logement, qui reconnaît explicitement – à juste titre d'ailleurs – que la mise en œuvre d'une norme universelle pour les droits de l'homme ne doit pas nécessairement se faire de manière uniforme dans tous les États pour tous les aspects de la norme considérée. En d'autres termes, les États ont une certaine liberté de manœuvre dans la mise en œuvre du droit au logement, à charge pour eux de faire rapport au Comité des droits économiques, sociaux et culturels de la manière dont ils font usage de la marge de manœuvre qui leur est laissée. Ainsi ont été précisés plus avant les différents aspects du droit au logement au sein de différentes sociétés, de différents États et de différentes cultures ²⁶.

Le Conseil AIV ne partage pas l'opinion très répandue selon laquelle le respect de certains droits tels que le droit à l'éducation, le droit à l'alimentation, le droit aux soins de santé primaire et d'autres droits économiques impliquerait automatiquement le

25 Voir, par exemple, à ce sujet le rapport « *De rechten van de mens in het buitenlands beleid* » (Les droits de l'homme dans la politique étrangère des Pays-Bas), présenté en 1979 à la Chambre des Représentants (session 1978-1979, 15571, n^{os} 1 et 2).

26 Voir aussi les avis du Conseil AIV : « *Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid* » (Universalité des droits de l'homme et diversité culturelle), Avis no 4, La Haye, juin 1998, et « *Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens* » (Le fonctionnement de la Commission des Nations unies pour les droits de l'homme), Avis no 11, La Haye, septembre 1999, ainsi que le Rapport 2001 sur la situation des droits de l'homme publié par le ministère des Affaires étrangères (La Haye, 2001).

respect et la réalisation des droits civils et politiques. Il n'est pas rare qu'un accroissement de la prospérité dans un pays ne s'accompagne pas d'une amélioration du respect des droits civils et politiques. Inversement, le respect des droits civils et politiques peut constituer un important instrument de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. En effet, la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de réunion peuvent amener les citoyens et les organisations de la société civile à promouvoir activement les droits économiques, sociaux et culturels. Par ailleurs, cela permet de dénoncer le recours impropre à l'invocation de la diversité culturelle pour justifier des violations des droits des femmes ou de populations autochtones. Il arrive souvent, en effet, qu'une telle justification ait pour seul objet de prémunir le régime politique contre toute critique ou de réduire la portée d'un certain nombre de droits de l'homme fondamentaux, notamment pour renforcer la position de l'élite politique. Les droits de l'homme ne sauraient être des « produits de luxe » que les États ne peuvent se permettre que lorsqu'ils ont atteint un certain niveau de développement.

On est toutefois en droit de se poser la question de savoir si, dans la pratique, ce n'est pas simplement pour la forme qu'est souvent soulignée l'indivisibilité des droits de l'homme. Sur le plan politique, la discussion ne dépasse souvent pas le stade de la faisabilité des droits économiques, sociaux et culturels et de la sélectivité des choix : les droits économiques, sociaux et culturels ne seraient pas des droits des citoyens, mais uniquement des principes directeurs pour les États. Il est, par exemple, hautement préoccupant à cet égard que les États-Unis ne soutiennent pas l'égalité de fait des deux catégories de droits, témoin leur refus de ratifier jusqu'ici le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Conseil AIV a déjà constaté précédemment que le gouvernement néerlandais adopte depuis 1993 une attitude plus positive dans sa politique à l'égard des développements dans ce domaine. Et pourtant il est indispensable que les Pays-Bas continuent, eux aussi, à s'efforcer de considérer les deux catégories de droits strictement sur un pied d'égalité. Ils doivent en particulier accorder une attention très sérieuse à l'élaboration de procédures de plainte permettant de contrôler une mise en œuvre rapide, telles qu'un Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels comprenant le droit de plainte individuel en matière de violation des droits économiques, sociaux et culturels. Les Pays-Bas adoptent encore – à tort – une attitude réservée dans ce domaine ²⁷.

III.2 Prolifération

La demande d'avis soulève la question du risque d'« inflation » de la notion de droits de l'homme, un risque qui résulterait de la tendance à ranger sous la bannière des droits de l'homme tout ce qui a trait au développement. Le risque majeur est que les droits de l'homme ne soient que des « droits de papier », des droits qui ne plongent pas leurs racines dans un contexte social et qui ne seraient pas ou guère réalisables. La demande insiste aussi sur le fait que, dans la politique de coopération, il s'agit souvent moins de violations concrètes et individuelles des droits de l'homme que d'une situation générale où les droits de beaucoup ne peuvent pas être réalisés, soit par un manque général de moyens, soit par l'absence d'un système juridique équitable et efficace.

²⁷ Voir notamment l'avis du Conseil AIV « *Commentaar op de notitie mensenrechten 2001* » (Commentaires sur le rapport 2001 sur la situation des droits de l'homme), Avis no 23, La Haye, septembre 2001.

Un grand nombre de conventions et de déclarations visant à la protection des droits de l'homme ont été adoptées depuis la création des Nations unies. Pourtant, le Conseil AIV considère qu'il n'y a pas lieu de parler d'une inflation de droits de l'homme, mais plutôt d'une spécialisation et d'un affinement de normes substantielles en matière de droits de l'homme et de la mise en place d'un système de mécanismes de surveillance. Les développements dans le domaine de la réglementation – tant sur le plan matériel qu'en matière de procédure – concernent surtout l'affinement de normes générales telles qu'elles sont notamment consignées dans le Code international des droits de la personne et ne portent pas ou guère sur la formulation de nouvelles normes. Le débat – qui est toujours en cours – sur les droits collectifs est surtout orienté sur la recherche de solutions aux facteurs structurels qui font obstacle à la pleine jouissance des droits de l'homme individuels ²⁸. Il n'empêche que du fait de la multitude des développements dans le domaine des droits de l'homme, il reste difficile pour beaucoup de se faire une idée d'ensemble de la situation.

La question de la prolifération des droits de l'homme et des « droits de papier » va de pair avec cet important problème que constitue la réalisation des droits de l'homme, laquelle nécessite généralement, outre une volonté politique, des moyens financiers considérables. Les pays pauvres, qui ne disposent en général que de moyens limités et qui manquent de cadres suffisamment bien formés, se trouvent donc confrontés à de graves problèmes. Or, si les pouvoirs publics des pays en développement entendent prendre les droits de l'homme réellement au sérieux, il faut qu'ils affectent leurs moyens financiers, si limités soient-ils, à la politique sociale et à la lutte contre la pauvreté. La mesure dans laquelle les droits de l'homme sont réalisés dépend notamment des possibilités socioéconomiques du pays concerné, de la volonté politique des pouvoirs publics et de l'existence d'une culture des droits de l'homme dans le pays. Ces différents facteurs font que la réalisation complète des droits de l'homme peut n'être possible qu'à terme. Si tel est le cas, il appartient aux Nations unies comme aux pays industrialisés d'apporter une solide contribution, par l'octroi d'une aide financière et matérielle, au renforcement de la réalisation des droits de l'homme, comme le prévoit notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il importe aussi que soient respectés de façon systématique les accords et les engagements pris en matière de droits de l'homme et de coopération au développement, comme les accords de Copenhague, les objectifs du Millénaire pour le développement et le consensus de Monterrey relatif au financement du développement. La bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme sont des conditions indispensables pour être assuré que l'aide au développement profite réellement à ceux à qui elle est destinée.

III.3 Accès au droit

La réalisation des droits de l'homme dépend très largement de l'existence dans le pays concerné d'un ordre juridique efficace, qui soit fondé sur une protection équitable des intérêts et qui prévoie un règlement adéquat des différends. Cela suppose un système juridique efficace, qui ne soit pas corrompu. D'autre part, pour éviter que les revendications des groupes dominants au sein de la société ne soient privilégiées par rapport à celles des autres groupes, il suffit de prendre des mesures visant à garantir l'accès des pauvres au droit et à la justice, par exemple en assurant une éducation

²⁸ Voir notamment les avis de la Commission ACM « *Collectieve rechten* » (Les droits collectifs), Avis no 19, La Haye, 1995, et du Conseil AIV « *Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid* » (Universalité des droits de l'homme et diversité culturelle), Avis no 4, La Haye, juin 1998.

permanente dans le domaine des droits de l'homme ou en mettant en place des procédures effectives de protection juridique (création d'instituts nationaux pour les droits de l'homme, de médiateurs, etc.). Le risque de déséquilibre qui vient d'être évoqué est en effet bien réel dans la pratique : il faut donc être vigilant en permanence, car la sécurité juridique et la justice sont étroitement liées. Un développement économique qui se fonde sur le principe de la protection des citoyens contre un partage inéquitable de la prospérité n'est réalisable que dans un État de droit doté d'institutions qui fonctionnent bien. Il est très important en outre que les droits de l'homme, qui sont universellement reconnus, soient solidement ancrés dans la législation nationale ²⁹. Mais c'est à l'intéressé lui-même qu'il appartiendra, le cas échéant, d'agir pour faire respecter les droits de l'homme consignés dans le droit national de son pays et pour concrétiser ainsi son droit à la satisfaction des besoins de base.

La participation des citoyens, étant comprise comme l'accès au droit et à la protection juridique, revêt donc une importance capitale ³⁰. L'absence de participation, et en particulier l'impossibilité de revendiquer des droits ou d'exiger la mise en œuvre effective de décisions de justice, est considérée par beaucoup comme une importante cause de la pauvreté ³¹. Le droit aux soins de santé primaire en constitue un exemple. Ce droit implique notamment que les gens doivent pouvoir avoir accès à une eau potable de qualité et disposer d'équipements sanitaires. Or, dans le contexte des rapports de force existants, y compris au niveau du partage du patrimoine et des revenus, des centaines de millions de personnes n'ont pas la garantie que ces droits puissent être satisfaits. Ils ne peuvent pas avoir un recours direct aux moyens juridiques garantissant leur protection juridique. Pour eux, les droits de l'homme sont d'abord et avant tout un instrument de référence normatif dans leur lutte sociale et politique pour l'amélioration de leurs conditions de vie ³². Il ne s'agit donc pas tant ici d'une inflation de droits de l'homme que de l'importance qu'il y a à améliorer l'accès aux droits de l'homme et les conditions de leur mise en œuvre concrète.

Les États disposent d'une certaine latitude dans la détermination de la portée de certains droits de l'homme, latitude qui est largement tributaire de la marge que leur laissent les conventions internationales et leurs mécanismes de surveillance. Rappelons qu'il n'existe pas la moindre latitude pour certains droits essentiels, qui font pour la plupart partie de la catégorie des droits qui ne peuvent pas être suspendus ³³. Une telle latitude existe pour d'autres droits, ce qui implique qu'il puisse y avoir des diffé-

29 Voir notamment : CAROTHERS, Th., *Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge, Working paper Carnegie Endowment*, Washington, Rule of Law series, no 34, janvier 2003, ainsi que l'évolution des instituts nationaux de défense des droits de l'homme fondés sur les « principes de Paris »..

30 Voir notamment : NARAYAN, D., *La voix des pauvres*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Groupe de la Banque mondiale, Washington DC, 2000.

31 Voir notamment, à propos du droit au logement, l'arrêt de la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud dans l'affaire Grootboom (arrêt CCT11/00 du 4 octobre 2000).

32 Voir également à ce sujet le paragraphe 120 bis du Plan d'application de Johannesburg.

33 Voir notamment l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il s'agit par exemple du droit à la vie, du droit à ne pas être soumis à la torture ni à des traitements cruels, du droit à ne pas être tenu en esclavage et de la liberté de conscience et de religion.

rences d'un État à l'autre, du fait des différences de culture, pour chaque droit en particulier et même pour une certaine partie d'un droit. Dans tous les cas, il y a lieu d'évaluer le poids respectif de l'intérêt de la réalisation intégrale du droit concerné, d'une part, et d'autres intérêts majeurs de la société, d'autre part. Il y a donc une certaine marge d'appréciation pour les États. L'État qui décide de restreindre un ou plusieurs droits doit rendre compte de son choix, tout d'abord au niveau national, mais par la suite aussi devant des enceintes internationales politiques ou juridiques et semi-juridiques. Si un État décide de restreindre des droits, il doit faire en sorte que les restrictions soient les plus limitées possibles et qu'elles soient en tout cas conformes au droit international ³⁴.

La mise en place et le maintien d'un système juridique qui fonctionne bien requièrent l'adhésion de tous les États aux conventions internationales sur les droits de l'homme et à leurs protocoles additionnels. Or, beaucoup de pays n'y ont pas encore adhéré. Pour les ressortissants de ces pays, il est ainsi plus difficile, voire impossible, de défendre des droits de l'homme pourtant universellement reconnus. Ces États se soustraient de la sorte au contrôle direct exercé par les mécanismes de surveillance établis par les conventions, rendant extrêmement difficile tout contrôle effectif du respect des droits de l'homme par des institutions indépendantes.

III.4 Droit au développement

Depuis le lancement, en 1972, par le juriste sénégalais Kéba Mbaye de la notion de droit au développement, l'existence et la pertinence d'un tel droit a donné lieu à bien des discussions sur la scène internationale. Si l'on part du principe que le développement est à la base de tous les efforts visant à accroître la qualité de vie des individus et des peuples, on constate que, depuis le milieu des années soixante-dix et sous l'influence notamment du débat sur le nouvel ordre économique mondial, le droit au développement est souvent considéré comme le principal maillon de l'approche structurelle qui est préconisée pour réaliser les droits de l'homme. Mais c'est précisément cela, ainsi que la discussion sur la « nouvelle génération » de droits de l'homme, qui a fait que le droit au développement a toujours été contesté.

Même si le terme n'y figure pas en tant que tel, le droit individuel au développement peut être induit indirectement de la Déclaration universelle des droits de l'homme ³⁵. Quant au droit au développement des peuples, il ne fait pas l'objet de dispositions explicites. Néanmoins, les articles premiers des deux pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme prévoient que tous les États assurent librement, en vertu de leur droit à disposer d'eux-mêmes, leur développement économique, social et culturel. Le droit au développement figure donc dans les conventions sur les droits de l'homme principalement en termes de « protection », comme en témoigne aussi la fin

34 Voir notamment à ce sujet l'avis du Conseil AIV: « *Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid* » (Universalité des droits de l'homme et diversité culturelle), Avis no 4, La Haye, juin 1998.

35 Voir la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 25 (droit à un niveau de vie suffisant), article 26 (droit à l'éducation), article 27 (droit de prendre part librement à la vie culturelle d'une communauté) et article 28 (droit à ce que règne un ordre social au sein duquel les droits de l'homme puissent y avoir plein effet). Voir aussi le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 11 (droit de toute personne à un niveau de vie suffisant).

du paragraphe consacré à leur libre disposition des ressources naturelles : « En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance ». C'est la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui va le plus loin en matière de dispositions sur le droit au développement ³⁶.

Dès 1977, la Commission des Nations unies pour les droits de l'homme consacrait une attention particulière au droit au développement considéré comme instrument susceptible de réaliser surtout les droits de l'homme socioéconomiques. Un groupe de travail des Nations unies institué en 1981 n'est pas parvenu à rédiger une déclaration sur cette question. Mais, cinq ans plus tard, le 4 décembre 1986, l'Assemblée générale adoptait une Déclaration sur le droit au développement ³⁷, qui avait été élaborée sur la base de propositions soumises par l'ex-Yougoslavie, qui faisait partie à l'époque des pays non alignés. L'article premier de la déclaration définit le droit au développement dans les termes suivants : « Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement ». Même si la formulation n'est pas sans ambiguïté, la déclaration fait état à la fois d'un droit de l'homme et d'un droit des peuples.

La déclaration met l'accent sur l'indivisibilité des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, ce qui implique que la promotion de certains droits, par exemple le droit au développement, ne saurait justifier la négation d'autres droits, par exemple les droits civils et politiques. Par ailleurs, aux termes de la déclaration, le droit au développement présuppose la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, y compris de leur droit à la pleine souveraineté sur leurs richesses et leurs ressources naturelles. A l'origine, la déclaration a quand même été contestée, du fait des positions idéologiques derrière lesquelles s'étaient retranchés les différents groupes de pays. Mais, en 1993, le droit au développement était intégré dans la Déclaration de Vienne ³⁸. Concrètement, cela a débouché sur l'instauration par la Commission des Nations unies pour les droits de l'homme d'un groupe de travail sur le droit au développement et, en 1998, sur la nomination de M. Arjun Sengupta au poste d'expert indépendant sur le droit au développement.

Pour l'expert indépendant, le droit au développement est essentiellement le droit de participer à « un processus particulier de développement dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales peuvent être pleinement réalisés » ³⁹. Le terme de « processus », emprunté à la Déclaration, indique avant tout que les droits doivent être réalisés progressivement. La réalisation des droits revêt une double facette : la disponibilité des services et des biens et l'accès aux services et aux biens.

36 Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Nairobi, 1981, article 22.

37 La Résolution 41/128 a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies avec 146 voix (dont les Pays-Bas) contre une (celle les États-Unis) et 8 abstentions (des pays occidentaux).

38 Un certain nombre de dispositions additionnelles y furent ajoutées à la demande des États-Unis.

39 Voir le Quatrième rapport de l'expert indépendant sur le droit au développement, document des Nations unies no E/CN.4/2002/WG.18/2 du 20 décembre 2001, paragraphe 2.

Lorsqu'on considère la réalisation de l'ensemble des droits de l'homme sur le long terme, la question de l'insuffisance des moyens disponibles gagne en importance. Pour l'expert indépendant, la solution réside dans la croissance économique, à condition que celle-ci soit de nature à promouvoir les droits de l'homme. C'est là la grande différence entre le droit au développement et la conception traditionnelle du développement, où tout tourne exclusivement autour de la croissance économique. Si la croissance économique reste indispensable, elle n'est plus déterminante⁴⁰. La croissance économique ne peut être réalisée que dans le cadre d'une approche globale fondée sur les droits de l'homme qui intègre la participation des citoyens, la bonne gouvernance et un partage équitable des richesses.

Arjun Sengupta considère que la communauté internationale a l'obligation d'être active dans le domaine de la coopération au développement. Lorsqu'un pays en développement se déclare disposé à mener une politique de développement basée sur une approche fondée sur les droits de l'homme, ce pays peut, à ses yeux, conclure avec des pays donateurs un accord dans lequel sont arrêtés les obligations de chacun à l'égard des autres. Cet accord permet l'ouverture d'un dialogue dans le cadre duquel les pays donateurs et le pays bénéficiaire peuvent en appeler à leurs responsabilités respectives. Les pays donateurs disposent ainsi d'une méthode pour s'assurer que les fonds qu'ils mettent à disposition seront réellement affectés aux fins auxquelles ils sont destinés, ce qui encouragera les États à respecter la norme convenue au niveau international de 0,7 % du PNB pour l'aide au développement. De leur côté, les pays en développement peuvent être assurés que les fonds promis seront réellement mis à disposition aussi longtemps qu'ils respectent l'accord conclu avec les pays donateurs. La garantie que des projets ne devront plus être interrompus faute de moyens financiers sera aussi de nature à faciliter la participation d'investisseurs privés. C'est pourquoi Arjun Sengupta propose d'opérationnaliser plus avant le droit au développement en adoptant un tel modèle de mise en œuvre. Ce modèle, qu'il appelle la méthode compacte, est loin d'être incontesté et ne bénéficie pas d'un soutien très large au niveau international⁴¹. Il ressemble beaucoup à la formule de coopération que les Pays-Bas ont appliquée en 1993 et 1994 dans les accords de développement durable conclus avec le Bénin, le Bhoutan et le Costa Rica. Ces accords de coopération – dont les maîtres mots étaient notamment participation, réciprocité et égalité – ont été évalué depuis, ce qui a donné lieu à beaucoup de remarques critiques sur le modèle⁴².

Le Conseil AIV note qu'il s'est avéré extrêmement difficile d'élaborer plus avant le droit au développement. Tantôt, le débat semble relativement apaisé, tantôt il se déchaîne de plus belle. Cela dépend généralement du niveau d'ambition des parties concernées, parmi lesquelles l'expert indépendant, en ce qui concerne le droit au développement. Le Conseil AIV estime dès lors qu'il y a lieu de se poser la question de savoir

40 Voir le Cinquième rapport de l'Expert indépendant sur le droit au développement, document des Nations unies no E/CN.4/2002/WG.18.6 du 18 septembre 2002, paragraphes 8 à 13.

41 Pour plus de détails sur le modèle de mise en œuvre (la méthode compacte), voir notamment Sengupta, A., « On the Theory and Practice of the Right to Development », in *Human rights Quarterly*, volume 24 (2002), no 4. À l'origine, l'idée de la méthode compacte revient à l'ancien ministre norvégien des Affaires étrangères, Thorvald Stoltenberg, qui l'a notamment exposée dans « *Towards a World Development Strategy, in One World or Several* », OCDE, 1989.

42 Voir ITAD Ltd., « *Evaluation of Sustainable Development Agreements, Final Report* », mars 2001.

s'il est possible de trouver un soutien suffisant pour une haute ambition, sur le plan tant juridique que politique. Sur le plan juridique, la situation n'a guère évolué : on ne saurait parler aujourd'hui d'un ancrage solide du droit au développement dans des règles juridiques contraignantes. Et, sur le plan politique, l'opportunité du droit au développement est encore fortement mise en doute, en particulier par les pays occidentaux ; les grands pays donateurs et la Banque mondiale ont opté entre temps pour une approche fondée sur le principe de la croissance en faveur des pauvres ⁴³.

Aussi le Conseil AIV considère-t-il que la valeur du droit au développement réside surtout dans son caractère fédérateur. Les droits de l'homme individuels – droit à la vie, droit à l'alimentation, droit aux soins de santé primaire, droit à l'éducation et participation à la vie politique et culturelle – convergent dans le droit au développement. Celui-ci peut ainsi avoir un effet d'intégration, en fédérant les droits des individus et ceux des peuples. Par ailleurs, la reconnaissance du droit au développement contribue à l'acceptation universelle de tous les droits de l'homme ⁴⁴. Grâce à cet effet combiné, le droit au développement peut jouer un rôle positif dans la promotion du respect de l'ensemble des droits de l'homme.

43 Voir aussi la note 1.

44 Voir le projet de résolution de l'Assemblée générale des Nations unies (Res. A/57/556/Add.2, Projet XXI) du 4 décembre 2002 (dont le texte définitif n'avait pas encore été publié au moment de la clôture du présent avis).

IV L'approche du développement fondée sur les droits de l'homme : une étude détaillée

Il n'y a pas très longtemps que le développement et la politique de coopération sont abordés sous l'angle des droits de l'homme. L'amorce d'une élaboration concrète de cette approche date du début des années quatre-vingt-dix : elle a notamment été le fait du Conseil australien des droits de l'homme ⁴⁵. Ensuite, les concepts proposés à l'époque, notamment par le Royaume-Uni, ont été précisés et concrétisés. Le Rapport 2000 sur le développement humain du PNUD visait aussi à présenter une vision plus cohérente du développement. L'expérience qu'ont peut avoir de cette approche n'est donc encore perceptible et n'est vérifiable que de façon assez limitée. Ce que l'on sait néanmoins avec certitude, c'est que les pays donateurs qui l'ont adoptée font généralement de la participation des populations et de la volonté de donner une voix aux pauvres à la fois des fers de lance et des objectifs de leur politique de coopération au développement et de leurs programmes de lutte contre la pauvreté ⁴⁶. C'est ce qui explique que, dans le débat sur la coopération internationale au développement, les droits de l'homme occupent désormais – et il n'aura fallu que quelques années pour cela – une place centrale. Il ne s'agit plus seulement de lutter contre les violations des droits de l'homme, en particulier des droits civils et politiques, et d'apporter une aide aux victimes de ces violations. De plus en plus, il s'agit d'aborder la problématique du développement et la mise en place de la politique socioéconomique sous l'angle de l'ensemble du système des normes internationales en matière de droits de l'homme.

L'approche du développement fondée sur les droits de l'homme a été décrite de multiples manières. Dans les pages qui suivent, le Conseil AIV s'attachera à analyser comment cette approche est perçue, vécue et mise en œuvre successivement par un certain nombre d'organisations et d'institutions internationales, par l'Union européenne et par trois importants pays donateurs (l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède) ⁴⁷.

IV.1 Le système des Nations unies

IV.1.1 Le Bureau du Haut Commissaire pour les droits de l'homme

La fonction de Haut Commissaire aux droits de l'homme a été créée par l'Assemblée générale des Nations unies, à la suite de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 qui avait appelé à le faire. Depuis, le Haut Commissaire joue un rôle important dans la coordination des activités déployées par les Nations unies dans le domaine des droits de l'homme. Les trois Hauts Commissaires qui se sont succédé jusqu'ici se sont efforcés, avec des fortunes diverses, de marquer le programme

45 Les activités déployées par cette ONG australienne dans le domaine de la coopération au développement ont conduit à la publication en 1995 du rapport « *The Rights Way to Development* », dont une version revue et augmentée a été publiée en 2001 sous le titre « *The Rights Way to Development, policy and practice* ».

46 Pour des considérations critiques sur ce modèle de participation, voir l'avis no 29 du Conseil AIV sur la croissance en faveur des pauvres (2003).

47 Le choix s'est porté sur des pays dont le budget de la coopération est élevé et qui disent appliquer dans leur politique l'approche fondée sur les droits de l'homme.

d'activités des Nations unies du sceau des droits de l'homme. Il s'agissait surtout d'intégrer les droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations unies et, plus particulièrement, dans la prévention des conflits et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix, d'attirer l'attention sur la position des femmes et de promouvoir les activités de prévention des violations des droits de l'homme et de lutte contre l'impunité de leurs auteurs. En ce qui concerne ce dernier point, de nombreuses activités ont été déployées pour la mise en place d'instituts nationaux des droits de l'homme ; par ailleurs, le Haut Commissaire a créé des bureaux des droits de l'homme dans 17 pays et régions du monde.

Depuis 1998, on assiste à une coopération structurelle en matière de droits de l'homme avec les antennes locales du PNUD, au niveau de l'échange d'informations et du fonctionnement de ces antennes. La concrétisation de l'attention accordée à la problématique des droits économiques, sociaux et culturels et au droit au développement, ainsi que la mise en forme des activités déployées dans ce sens, ont commencé par la réorganisation du Bureau du Haut Commissaire et par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan triennal ⁴⁸. Ensuite, l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme a aussi été incorporée dans les autres activités. L'étude sur les droits de l'homme et les stratégies de lutte contre la pauvreté évoquée plus haut a alors été intégrée dans un document stratégique – intitulé « Projet de directives : une approche fondée sur les droits de l'homme des stratégies de réduction de la pauvreté » – , publié en septembre 2002 à la demande du Comité de surveillance du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et destiné à faire avancer le débat sur la question. Cet impressionnant document destiné à l'opérationnalisation et à l'évaluation d'une approche fondée sur les droits de l'homme sera revu en 2003, sur la base des commentaires formulés et des premières expériences enregistrées dans la pratique. Le principe de base qui préside au projet de directives que constitue le document est le suivant : la politique mise en œuvre au niveau national par les institutions en matière de lutte contre la pauvreté doit se fonder sur les normes et les valeurs formulées dans les conventions de droits de l'homme reconnues par la communauté internationale. Ce principe est largement explicité dans le projet de directives.

IV.1.2 Le PNUD : Rapport sur le développement humain

Le Rapport 2000 sur le développement humain aborde en détail les nombreux aspects de l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme ; il est entièrement placé sous le signe des droits de l'homme dans le cadre du développement humain ⁴⁹. Le rapport indique notamment que le meilleur moyen d'assurer un développement équilibré de la société est de faire en sorte que les citoyens puissent prétendre à la participation à l'administration publique, à un gouvernement qui rende des comptes et à un système juridique indépendant qui soit accessible à tous.

L'approche du développement fondée sur les droits de l'homme telle qu'elle est préconisée par le rapport du PNUD part du principe que les droits de l'homme font partie intégrante du développement. Dans le même temps, le développement est considéré comme un moyen de réaliser les droits de l'homme. Les deux approches se fondent

48 Pour des informations plus détaillées, voir : RAMCHARAN, B., *The United Nations High Commissioner for Human Rights, the challenges of international protection*, Éditions Martinus Nijhoff, La Haye, 2002.

49 Voir le « *Rapport mondial sur le développement humain 2000* » du PNUD, Éd. De Boeck et Larcier, Paris, Bruxelles, 2000.

sur les mêmes motivations et sur les mêmes objectifs : garantir la liberté, le bien-être et la dignité pour tous. Le rapport considère que les droits de l'homme apportent au développement un certain nombre de dimensions supplémentaires, à savoir :

- Le principe d'obligations, qui résulte directement de notions telles que la responsabilité ;
- des instruments permettant de se faire une meilleure idée de la relation entre les intentions et les effets de la politique ;
- un enrichissement au niveau de l'évaluation du progrès social et un renforcement de la prise de conscience de la vulnérabilité des individus et des groupes au sein d'une société.

Parallèlement, le développement confère aux droits de l'homme un certain nombre de dimensions supplémentaires, à savoir :

- l'expérience de l'agencement, de la formulation et de la concrétisation d'analyses ;
- une évaluation explicite et directe des effets de la politique ;
- une meilleure vision des conditions sociales ;
- des processus évolutifs dotés d'une certaine dynamique.

Le rapport du PNUD fait un grand nombre de propositions qui doivent conduire à plus de justice sociale. Il affirme notamment que la législation doit être assortie de mesures sociales, qu'il faut élaborer une nouvelle interprétation de la démocratie qui tienne compte des droits de l'homme, que la lutte contre la pauvreté doit être vue comme un défi pour les droits de l'homme, qu'une justice mondiale doit être réalisée, qu'il faut faire un usage accru des statistiques et des indicateurs disponibles pour mesurer le progrès, que tous les acteurs sociaux importants doivent participer activement au processus et qu'une action internationale plus forte est indispensable.

Le rapport conclut qu'il y a un important parti à tirer de la confrontation avec des intérêts économiques et politiques profondément enracinés dans la société. À cette fin doit être déployée une action internationale qui réponde à cinq priorités :

- Renforcer une approche du développement fondée sur les droits de l'homme, sans recourir directement à une conditionnalité négative (sanctions) ;
- Mobiliser les entreprises internationales en faveur des droits de l'homme ;
- Renforcer les stratégies régionales ;
- Prendre des initiatives dans le domaine des négociations de paix, du rétablissement de la paix et du maintien de la paix ;
- Renforcer les mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme.

Le PNUD a mis en place un Programme de renforcement des droits de l'homme, le programme HURIST, qui doit renforcer au niveau national, par la mise en œuvre de projets, la capacité en matière de droits de l'homme et tester dans la pratique un certain nombre d'approches. Le programme HURIST appuie par exemple des plans d'action nationaux en faveur des droits de l'homme et favorise l'intégration de l'approche fondée sur les droits de l'homme dans les programmes de coopération au développement. Le programme étant assez récent, on ne sait encore que peu de choses sur ses résultats. Il est évident qu'une telle approche ne saurait être couronnée de succès que si elle est appliquée pendant toute la durée du cycle du programme (depuis l'analyse et la détermination de son utilité jusqu'à son évaluation). Les évaluations signalent en outre que les cadres d'analyse utilisés jusqu'à présent ne font pas une place suffisante à l'interaction qui existe entre le processus législatif, l'élaboration de la politique du gouvernement et les choix en matière de politique de coopération qui ont des effets directs ou indirects sur les personnes. Le débat se poursuit au sein du PNUD sur la

définition d'une stratégie concernant une approche fondée sur les droits de l'homme en relation avec la pauvreté. Le PNUD coopère dans ce contexte avec toutes les organisations et institutions importantes des Nations unies, généralement dans le cadre de concertations sur les objectifs de développement du millénaire. Ces concertations, comme celle qui a réuni dernièrement, en octobre 2002, dix-neuf importantes institutions des Nations unies, ont été l'occasion de se pencher longuement sur l'importance de l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme et, plus particulièrement, sur la nécessité de réaliser les objectifs de développement du millénaire. En améliorant la coopération interne, tant au niveau international qu'à l'échelon national, en mesurant les avancées sur la base des rapports sur les droits de l'homme et le développement qui existent déjà au sein du système des Nations unies et en faisant office de plateforme indépendante de débat et d'action, les Nations unies peuvent améliorer encore leur rôle de catalyseur de ce processus au niveau national.

IV.1.3 L'Unicef

Pour l'Unicef, l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme est avant tout l'expression de son obligation de promouvoir les droits de l'homme en tant que fonds des Nations unies. Concrètement, l'Unicef mène son action sur la base de la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)⁵⁰. L'approche fondée sur les droits de l'homme s'inscrit dans la conception de la coopération au développement qui est celle de l'Unicef. L'objectif est le développement durable : il s'agit de mettre en œuvre des projets à long terme qui visent à s'attaquer aux racines du problème de la pauvreté et des violations des droits de l'homme.

Les deux maîtres mots qui président à l'action de l'Unicef sont : participation et reddition de comptes. Pour l'Unicef, la participation implique que la voix des enfants doit être entendue, parce qu'ils sont sujets (et non pas objets) de droits. Cela implique aussi que non seulement les États, mais aussi les collectivités locales et les organisations de la société civile soient impliqués dans les projets. Quant à la reddition de comptes, elle implique que les États, du fait même qu'ils ont ratifié la CRC et la CEDAW, ont librement contracté des engagements, auxquels ils doivent être tenus aussi bien par leurs ressortissants que par des organisations comme l'Unicef. L'approche fondée sur les droits de l'homme est un instrument pour l'Unicef, et non pas une fin en soi : l'important n'est pas tant de savoir ce qu'il faut faire que comment on le fait. Cela présuppose qu'il faut procéder à une analyse globale des causes structurelles de la pauvreté dans un pays donné ou dans une région donnée, en accordant une attention particulière au rôle des différents acteurs, aux moyens disponibles, à la législation en vigueur et aux modes de comportement déterminés par la culture et les traditions. Comme l'approche fondée sur les droits de l'homme est intégrée dans le programme de l'Unicef dans son ensemble, elle ne constitue pas un poste distinct dans le budget du fonds. Les derniers rapports annuels de l'Unicef ne donnent pas encore beaucoup d'indications sur les résultats concrets de l'approche fondée sur les droits de l'homme. Mais le concept même de l'Unicef, spécifiquement axé sur les droits de l'enfant, est clair et sans équivoque. L'approche fondée sur les droits de l'homme visant une modification structurelle des conditions de vie de personnes, ses effets sont difficilement mesurables. En outre, il s'agit d'un objectif à long terme. Dans ses derniers rapports annuels, l'Unicef accorde une place importante à la participation des enfants, essentiellement en soutenant un grand nombre de projets dans

50 Voir le *Rapport mondial sur le développement humain du PNUD*, op. cit.

lesquels la parole est donnée aux enfants et aux adolescents. Si le lien avec l'approche fondée sur les droits de l'homme n'est pas indiqué explicitement, l'accent mis sur la participation cadre bien avec la nouvelle approche de la coopération au développement dont fait partie intégrante l'approche fondée sur les droits de l'homme. Mais le fait que le terme même d'approche fondée sur les droits de l'homme ne figure pas en tant que tel dans les rapports annuels montre que cette approche n'est pas sans susciter des controverses au sein de cette organisation des Nations unies ⁵¹.

IV.1.4 L'Organisation internationale du Travail

L'Organisation internationale du Travail (OIT) est surtout connue pour son action dans le domaine de la détermination de normes en matière de travail et de politique sociale, mais beaucoup moins pour ses activités de coopération au développement dans ce domaine. Au sein de l'OIT, ces dernières relèvent de la « coopération technique ».

Parmi les plus de 180 conventions que compte aujourd'hui le « Code international du travail », huit sont considérées comme des conventions sur les droits fondamentaux ou les droits de l'homme. Ce sont des conventions consacrées aux principaux droits des salariés et des employeurs – notamment la liberté d'association, la liberté syndicale et la liberté de conclure des conventions collectives (nos 87 et 98) –, au travail forcé (nos 29 et 105), à la discrimination (nos 100 et 111) et au travail des enfants (nos 138 et 182). À côté de cette activité régulatrice et de la mise en place d'un système relativement efficace de contrôle du respect des conventions ratifiées, l'OIT a également entamé depuis un demi-siècle des activités étendues de coopération au développement avec les gouvernements d'États membres de l'organisation ainsi qu'avec des organisations d'employeurs et des syndicats dans ces pays. Quelque 60 pour cent du budget sont affectés à la coopération technique.

Les deux types d'activités de l'OIT n'ont pas toujours été en phase. Les bureaux de l'OIT dans les pays en développement étaient souvent très réticents à l'idée de mettre en péril une relation de travail avec les gouvernements par une discussion sur les droits de l'homme, même dans les cas où le pays en question transgressait une ou plusieurs conventions sur les droits de l'homme qu'il avait pourtant ratifiées. Mais la situation a changé depuis une quinzaine d'années : à l'heure actuelle, le personnel des bureaux locaux est constitué d'équipes pluridisciplinaires qui comprennent généralement un juriste spécialement chargé de veiller à ce que l'approche de la coopération technique soit fondée sur les droits de l'homme.

Le Sommet social de Copenhague de 1995 a donné une forte impulsion au couplage des droits de l'homme et de la coopération au développement dans les activités de l'OIT. Les conclusions et recommandations du Sommet ont en effet été à l'origine de l'adoption, en 1998, de la Déclaration sur les principes fondamentaux et les droits sur le lieu de travail. Cette déclaration oblige les États membres à respecter les principaux éléments des huit conventions de l'OIT relatives aux droits de l'homme, même pour les États qui ne les ont pas encore ratifiées ⁵².

Les gouvernements qui violent systématiquement les conventions de l'OIT relatives aux droits de l'homme ne sont du reste privés de coopération technique par l'organisation

51 Il semble que ce soient surtout les réticences des États-Unis qui en soient la cause.

52 OIT, Quatre-vingt-sixième session, Genève, 16 juin 1998, rapport VII.

que dans des cas exceptionnels. L'OIT part en effet généralement du principe que les salariés et les employeurs d'un pays ne doivent pas être victimes de mauvaises pratiques du gouvernement de leur pays. Les exceptions à cette règle sont rarissimes : ce fut le cas, assez récemment (en 2000), de la Birmanie (Myanmar), qui a été exclue de coopération technique après des années de violations graves notamment de la Convention no 29 (travail forcé).

IV.1.5 La Banque mondiale et le Fonds monétaire international

Pendant de longues années, un débat passionné a été mené au sein de la Banque mondiale sur la question de savoir si des violations graves des droits de l'homme devaient avoir des conséquences sur les décisions d'octroi et de continuation de prêts. Très longtemps, on est parti du principe qu'il fallait se garder de pratiquer un tel amalgame, un point de vue qui était partagé par les Pays-Bas. Le principal argument avancé était que les statuts de la Banque mondiale excluraient de coupler les prêts au respect des droits de l'homme, seules des considérations économiques peuvent être prises en compte. Par ailleurs, l'application d'un critère lié aux droits de l'homme aurait un caractère essentiellement politique, ce qui ne serait pas souhaitable eu égard à l'objectif majeur de la Banque mondiale. Un certain nombre de pays, parmi lesquels les États-Unis et les pays scandinaves, appliquaient néanmoins un critère de respect des droits de l'homme, pour des raisons diverses d'ailleurs.

La Banque mondiale a évolué dans sa vision du développement, passant d'un concept relativement limité (celui de la croissance économique) à une vision plus large (la pauvreté considérée comme une grave privation de bien-être) qui est fondée sur des principes d'opportunité, d'habilitation (*empowerment*) et de sécurité, un rôle majeur étant dévolu à des notions telles que la participation, l'habilitation, la redevabilité et la croissance équitable⁵³. Si les droits économiques et sociaux jouent un rôle important dans le processus décisionnel de la Banque mondiale, celle-ci ne saurait prendre ses décisions en passant outre aux droits civils et politiques. Dès 1991, Ibrahim Shihata, vice-président et conseiller juridique de la Banque mondiale dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, soulignait que les violations graves des droits de l'homme qui ont des répercussions économiques ou qui conduisent à des résolutions contraignantes du Conseil de sécurité ne doivent pas rester sans effet pour la Banque mondiale⁵⁴. Il ressort toutefois de la thèse de doctorat de MacAlistair Darrow (soutenue en mai 2002)⁵⁵ que les normes et les conventions internationales en matière de droits de l'homme n'ont finalement eu qu'un impact très mineur sur la formulation de la politique et des programmes, sur la manière dont la Banque mondiale a donné forme

53 Voir notamment : AYCRIGG, M., « Participation and the World Bank, Success, Constraints and Responses », *Social Development Papers*, no 29, novembre 1998. Voir aussi : *Développement et droits de l'homme : le rôle de la Banque mondiale*, Banque mondiale, 1998, www.worldbank.org/html/extdr/rights.

54 Voir notamment : SHIHATA, I., *The World Bank in a changing world*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, et DENTERS, H., *IMF Conditionality, juridische aspecten van betalingsbalanssteun door het IMF* (La conditionnalité au FMI : aspects juridiques de l'aide à la balance des paiements accordée par le FMI), T.M.C. Asser Instituut, La Haye, 1993. Voir également le « *Rapport 2000/2001 sur le développement dans le monde : Combattre la pauvreté* », Banque mondiale, Washington, 2000.

55 DARROW, M., *Between Light and Shadow : The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishers, Oxford - Portland Oregon, 2003.

concrète aux fonctions de garantie sociale et aux procédures d'évaluation et sur l'ordre du jour de la Banque mondiale en matière de recherche et d'élaboration de sa politique générale. Les résultats de la politique menée depuis 1999 ne sont pas encore suffisamment perceptibles. Quoi qu'il en soit, le Panel d'inspection, qui est à présent opérationnel, pourrait avoir davantage de possibilités d'action si la Banque mondiale prenait fait et cause pour l'intégration de clauses de protection des droits de l'homme dans la politique opérationnelle. Les dispositions du droit international dans le domaine des droits de l'homme pourraient de la sorte aussi servir de cadre de référence pour l'évaluation de la politique ⁵⁶.

À l'instar de la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) a également engagé des processus au sein desquels est élaborée une politique qui tient compte des effets sociaux de la politique macroéconomique et qui tend à une répartition équitable des ressources. Pendant longtemps, on a reproché au FMI de n'avoir pas accordé suffisamment d'attention à la situation socioéconomique des groupes vulnérables dans l'élaboration et l'adoption des programmes d'ajustement structurel ⁵⁷, alors qu'il n'y a aucune raison de croire que la majorité des États membres s'opposerait à une politique active dans ce domaine. C'est pourquoi le FMI fait une place, depuis 1996, à la bonne gouvernance, en particulier dans la mesure où sont en cause l'ordre juridique, l'efficacité et la responsabilité des secteurs publics, ainsi que la lutte contre la corruption ⁵⁸. La thèse de MacAlistair Darrow évoquée plus haut révèle toutefois que, pendant longtemps, le FMI n'a lui aussi pris en compte que dans une mesure tout à fait négligeable les normes de protection des droits de l'homme dans son processus décisionnel.

Tant la Banque mondiale que le FMI ont passé en 1946 avec les Nations unies un accord (en application de l'article 63 de la Charte) aux termes duquel les deux institutions opèrent comme des organisations internationales indépendantes, tout en restant dans le cadre du système des Nations unies au sens large. La Banque mondiale et le FMI se sont donc engagés juridiquement à respecter les objectifs et les principes de la Charte des Nations unies. Or, en vertu de l'article 103 de la Charte, les obligations des parties, y compris celles en matière de droits de l'homme, priment toutes les autres obligations internationales ⁵⁹. De façon plus générale également, la Banque mondiale et le FMI sont tenus, tout comme leurs membres, de respecter les dispositions du droit international. Concrètement, cela implique que la Banque mondiale et le FMI doivent veiller, dans la mesure de leurs moyens, à ce que leurs activités n'aient pas d'effets négatifs sur la capacité de leurs emprunteurs à respecter dans la pratique leurs obligations en matière de droits de l'homme. Le Conseil AIV est d'avis que, pour pouvoir réaliser cette condition, la Banque mondiale et le FMI doivent donner à leur mandat une interprétation plus large qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici.

56 Voir notamment : *Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights*, université de Tilburg, novembre 2002, principe no 38.

57 Ibidem et DENTERS, H.G.M., op. cit.

58 Voir notamment « *Le FMI et la bonne gouvernance* », 31 août 2002, et « *Directives du FMI pour la bonne gouvernance* ».

59 Voir note 56, op. cit., principes nos 6 et 8.

IV.2 L'Union européenne

Il y a longtemps déjà que l'Union européenne (UE) a opté pour une certaine prise en compte des droits de l'homme dans son approche de la coopération au développement. Les droits de l'homme sont largement présents dans la politique de coopération de l'UE depuis 1980, en particulier dans ses relations avec les pays en développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les pays ACP), dans le cadre des accords de Lomé (1975-2000) et de Cotonou (2000-2020). À l'origine, la place faite aux droits de l'homme dans la coopération entre les pays ACP et l'UE était loin de faire l'unanimité. Les pays ACP y voyaient avant tout une ingérence malvenue dans leurs affaires intérieures. Dans le même temps, ils avaient des critiques contre les pays européens du fait de leur soutien au régime de l'apartheid en Afrique du Sud et du traitement réservé aux travailleurs immigrés en Europe. Dans les années quatre-vingt-dix, les pays ACP et l'UE ont néanmoins pu se mettre d'accord sur un élargissement progressif des dispositions des accords de Lomé consacrées au respect des droits de l'homme dans la coopération. Et une approche positive du problème des droits de l'homme commença aussi à s'imposer de plus en plus : les sanctions faisaient place à l'aide.

Même si tous les accords que l'UE conclut en matière de coopération au développement comprennent en principe des dispositions relatives aux droits de l'homme⁶⁰, on constate dans la pratique des différences au niveau de la place qui est faite aux droits de l'homme dans les relations avec les pays en développement. Les principes de base qui président à la politique européenne en matière de droits de l'homme et de développement sont exposés dans une série de documents stratégiques, dont il ressort que la politique de coopération de l'UE a considérablement évolué, tant au niveau du contenu que du point de vue organisationnel⁶¹. Pour ce qui est du contenu, la politique est désormais ancrée dans le traité de Maastricht par l'adjonction d'un nouveau titre consacré à la coopération au développement. La promotion du respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit y est citée comme un des objectifs majeurs de la politique de l'UE. En novembre 2000, le Conseil des Ministres et la Commission ont adopté une déclaration commune, dans laquelle ils exposent les nouveaux objectifs et les nouvelles priorités de la politique de développement de l'UE. La lutte contre la pauvreté y est érigée en objectif principal de la politique. Pour l'UE, cet objectif implique le soutien d'un développement économique et social durable, qui doit viser à l'intégration progressive des pays en développement dans l'économie mondiale et à la lutte contre l'inégalité⁶². La promotion des droits de l'homme, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'environnement et la prévention des conflits constituent quatre thèmes communs, qui doivent faire partie intégrante de toutes les activités de

60 BULTERMAN, M., *Human Rights in the Treaty Relations of the European Community. Real Virtues or Virtual Reality ?*, Intersentia, Anvers, 2001.

61 Voir par exemple le « *Rapport annuel 2001 de la Commission européenne sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure* », Luxembourg, 2002.

62 Sept domaines prioritaires ont été définis à cette occasion : le commerce et le développement ; l'intégration et la coopération régionales ; la politique macroéconomique et l'accès aux services sociaux (santé et éducation) ; la santé, le sida et la politique démographique ; les transports ; la sécurité alimentaire et le développement rural durable ; et le renforcement des capacités institutionnelles.

coopération au développement déployées par l'Union européenne ⁶³.

C'est dans le cadre des relations avec les pays ACP que la mise en œuvre de la politique est la plus remarquable et la plus intéressante. Au fil des années s'est mis en place un cadre juridique de plus en plus net et de plus en plus strict pour l'intégration des impératifs de protection des droits de l'homme dans la politique de développement ⁶⁴. Dans une interaction entre l'Union européenne, la Commission, les États membres et les pays ACP, ont été élaborées des dispositions conventionnelles qui prônent une approche positive tout en prévoyant aussi, en cas de besoin, des mesures négatives. Sur l'insistance des pays ACP, une procédure de consultation a été progressivement élaborée, qui doit obligatoirement être suivie dans les cas où il est envisagé de réduire la coopération avec un pays, ou de la suspendre en tout ou en partie ⁶⁵. Au terme d'une telle procédure de consultation, le Conseil des Ministres publie désormais ses conclusions. Cette évolution a accru la transparence et la cohérence de la formulation et de la mise en œuvre de la politique.

L'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) offre aussi des possibilités de financer des activités dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratisation et de la prévention des conflits. Normalement, pareil financement nécessite un partenariat avec des ONG et/ou des organisations internationales. En 2001, une enveloppe de 110 millions d'euros avait été réservée à cet effet. Un tiers de la somme était réservée à l'aide à la démocratisation et au renforcement de l'État de droit, un sixième à la prévention des conflits et au rétablissement de la paix, et des montants moins importants à la promotion et à la défense des droits de l'homme (y compris l'éducation aux droits de l'homme) et à des centres de réhabilitation pour les victimes de la torture ⁶⁶.

Bien que la politique officielle menée par l'Union européenne en la matière soit déjà assez ancienne et qu'elle soit relativement bien structurée, sa mise en œuvre donne encore lieu à pas mal de problèmes. L'efficacité de la politique souffre du manque de cohérence entre la politique menée dans le domaine des droits de l'homme et du développement et la politique commerciale et agricole de l'Union. Du fait du partage des compétences en matière de politique étrangère et de coopération au développement, des tensions se manifestent entre la politique et les décisions des institutions

⁶³ Dans la pratique, les domaines prioritaires et les thèmes sont concrétisés en fonction des besoins des pays en développement. L'Accord de Cotonou, qui date d'avant novembre 2000, a adopté une autre liste de thèmes communs, à savoir : l'égalité entre les hommes et les femmes ; l'environnement et les ressources naturelles ; le développement institutionnel et le renforcement des capacités. Quant aux droits de l'homme, ils y ont le statut, beaucoup plus élevé, de composante générale essentielle de la coopération. Voir aussi le *Compendium des stratégies de coopération*, publié par la Commission en novembre 2001, qui précise un certain nombre d'éléments de l'Accord de Cotonou et les opérationnalise.

⁶⁴ Voir ARTS, K., « ACP-EU Relations in a New Era: The Cotonou Agreement », *40 Common Market Law Review*, 2003, et ARTS, K., *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*, Kluwer Law International, La Haye / Boston / Londres, 2000.

⁶⁵ Voir les articles 9, 96 et 97 de l'Accord de Cotonou (Document COM(2000) 324 final, Bruxelles, 23 mai 2000).

⁶⁶ Commission européenne, op. cit. à la note 64.

européennes et celles des États membres individuels. Cela conduit encore beaucoup trop souvent à des incohérences dans la mise en œuvre de la politique. Devant le rôle croissant des droits de l'homme dans la politique européenne de développement et l'exigence de résultats de plus en plus forte, l'Union européenne a éprouvé le besoin de définir des indicateurs permettant de mieux mesurer les résultats de la politique européenne de coopération au développement. Des initiatives ont été prises récemment à cet effet, sur la base essentiellement des objectifs de développement du millénaire⁶⁷. Il y a néanmoins lieu de souligner à cet égard que la mise en œuvre des moyens pratiques indispensables pour pouvoir mener effectivement une politique des droits de l'homme efficace (tels que des moyens pour la collecte et l'analyse de l'information et pour le renforcement de l'expertise en matière de droits de l'homme des personnels concernés) laisse encore à désirer. L'enjeu, défini récemment, de renforcer la coopération avec les Nations unies et de conjuguer les efforts là où c'est souhaitable et possible s'impose aussi au regard de ces considérations pratiques⁶⁸.

IV.3 L'expérience de l'Allemagne

Depuis 1991, la politique allemande de coopération se fonde sur cinq critères principaux. L'un d'eux est la volonté de renforcer la stabilité politique par la prévention des conflits et le soutien des processus de démocratisation et la protection des droits de l'homme⁶⁹. Bien que la politique allemande de coopération fasse de plusieurs manières le lien avec les droits de l'homme, elle ne saurait pas, ou pas encore, être qualifiée de politique clairement fondée sur les droits de l'homme. L'Allemagne a néanmoins mis en place, de façon occasionnelle, des projets dont l'objectif principal ou secondaire est la protection des droits de l'homme, l'accent portant sur les droits des femmes et des enfants.

Le programme d'action 2015 (*Aktionsprogramm 2015*) fait de la lutte contre la pauvreté l'objectif global de la politique allemande de coopération au développement, dont les principales composantes sont la démocratisation, la promotion de l'État de droit et la résolution pacifique des conflits. La pauvreté ne doit pas seulement être considérée comme un manque de ressources, mais aussi comme le manque de possibilités de choisir et comme l'absence de participation à la vie politique et économique. La pauvreté, c'est aussi une négation de la dignité humaine et des droits de l'homme. La politique allemande accorde une attention particulière à un certain nombre d'aspects des droits de l'homme.

La première priorité va à la promotion du droit à une nourriture suffisante, tel qu'il figure à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Outre une aide directe, par exemple par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), la priorité est également accor-

67 Ibidem, section 2.3, « *Measuring effectiveness through results indicators* ».

68 Communication de la Commission, « *Édifier un partenariat efficace avec les Nations unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires* », COM(2001) 231, Bruxelles, 2 mai 2001.

69 Parmi les autres objectifs de la politique, on citera : la réduction de moitié d'ici 2015 du nombre de personnes vivant dans une pauvreté extrême ; la promotion d'un ordre économique mondial qui soit juste et social ; la promotion d'objectifs environnementaux mondiaux et d'un équilibre écologique ; et l'amélioration des mécanismes de financement et l'allègement de la dette.

dée à la suppression des mesures européennes de protectionnisme agricole, au soutien de programmes de réforme agraire dans les pays en développement et au renforcement de la capacité des organisations de développement rural. Une autre cause importante de la pauvreté est, aux yeux de l'Allemagne, le non-respect des normes juridiques internationales en matière d'emploi et de conditions de travail de l'Organisation internationale du Travail. Aussi l'Allemagne s'est fixé pour objectif d'intégrer dans sa politique de coopération des normes fondamentales telles que l'élimination du travail forcé et la réduction du travail des enfants, la liberté syndicale et la non-discrimination, les priorités étant notamment la mise en place d'un droit individuel de plainte en matière de droits de l'homme économiques, sociaux et culturels et le soutien de programmes de l'OIT visant à mettre en pratique les normes internationales en matière de travail des enfants. En troisième lieu, la politique allemande met l'accent sur l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, qui est considérée comme un facteur déterminant dans la lutte contre la pauvreté. Tous les programmes de développement sont évalués en fonction de leurs effets sur la position des femmes, les priorités étant l'éducation de base pour les filles et les femmes, l'aide à des réseaux de lobbying pour la promotion des droits de l'homme et, enfin, la lutte contre la traite des femmes et la prostitution des enfants. En quatrième lieu, l'Allemagne est très attachée à la participation de toutes les parties concernées au développement, car elle considère que c'est un instrument essentiel pour briser concrètement le cercle vicieux de la pauvreté. La bonne gouvernance respecte les principes fondamentaux, universellement acceptés, de la participation tels qu'ils sont consignés dans les conventions sur les droits de l'homme ; l'Allemagne intègre ces principes dans ses négociations avec les pays partenaires. Ses priorités sont :

- les programmes de démocratisation ;
- la décentralisation des compétences des pouvoirs publics ;
- la réforme législative et les programmes d'assistance juridique ;
- le soutien de la réforme de la législation fiscale et de la budgétisation publique visant à lutter contre la pauvreté ; et
- la promotion d'une société civile dynamique.

La pratique allemande se caractérise par un certain nombre de dilemmes. La relation entre droits de l'homme et coopération au développement n'a pas encore été définie clairement dans un document stratégique cohérent. Depuis 1991, le gouvernement allemand publie un rapport annuel sur la politique des droits de l'homme (*Jahresbericht über die Menschenrechtspolitik*), qui aborde également la politique de coopération au développement. Mais il n'y a aucune harmonisation avec les rapports relatifs à la politique de coopération. L'Allemagne reconnaît l'importance des ONG qui œuvrent en faveur des droits de l'homme dans les pays en développement et soutient leur action. Mais l'action de ces ONG consiste surtout à signaler les violations des droits de l'homme et à proposer une aide aux victimes de ces violations ; souvent, elles ne sont pas suffisamment équipées pour se préoccuper aussi des droits économiques, sociaux et culturels. Par ailleurs, les relations avec les pays en développement et les flux financiers ne passent que pour une partie par les canaux de la coopération au développement. Un rôle pourrait par exemple être dévolu, à cet égard, aux entreprises et aux institutions de financement.

IV.4 L'expérience du Royaume-Uni

Le livre blanc sur le développement international ⁷⁰, publié en 1997, définit les trois objectifs généraux de la politique britannique de coopération au développement, à savoir :

- promotion du développement durable ;
- la promotion de l'éducation, de la santé et de l'emploi pour les pauvres ; et
- la protection et une meilleure gestion de l'environnement.

Dans son document stratégique intitulé *Realising Rights for Poor People*, publié en 2000, le ministère britannique du Développement international (*Department for International Development - DFID*) définit plus avant sa vision de l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme ⁷¹. Pour le DFID, l'approche fondée sur les droits de l'homme implique de donner une voix aux pauvres, de les mettre en mesure de prendre eux-mêmes des décisions et de faire eux-mêmes des choix au lieu de prendre les décisions à leur place. Il appartient aux pouvoirs publics de développer des instruments à cet effet. Par ailleurs, le programme britannique de coopération se focalise sur la réalisation des droits de l'homme économiques et sociaux, étant entendu que la réalisation des objectifs de développement reste notamment tributaire de la mesure dans laquelle les droits civils et politiques peuvent être réalisés. La participation de toutes les parties concernées est indispensable à la réalisation des objectifs que le DFID s'est fixés, et les droits de l'homme sont l'instrument qui permet de réaliser la participation. Le DFID fonde son action sur l'ensemble des déclarations et conventions sur les droits de l'homme et sur le principe de l'universalité et de l'indivisibilité de tous les droits de l'homme. Il souligne l'importance d'un ordre juridique qui fonctionne bien, mais aussi d'une implication socio-juridique sur le terrain. Pour l'élaboration des stratégies thématiques et pour l'évaluation de la situation en matière de droits de l'homme dans les pays partenaires, le DFID se fonde sur les rapports des ambassades, sur les informations fournies par les ONG et sur les rapports des représentants de l'Union européenne.

Le DFID distingue trois principes pour l'intégration des droits de l'homme dans la politique de coopération et la fixation de priorités stratégiques. Il met tout d'abord l'accent sur la participation, ce qui se traduit notamment par la priorité accordée à des activités visant à aider les pauvres à s'organiser, à l'encouragement d'études sur la manière dont les pauvres voient eux-mêmes la réalisation des droits de l'homme et au soutien des médias. Le deuxième principe essentiel est la place faite à l'inclusion sociale, c'est-à-dire la promotion d'une société où chacun puisse faire valoir l'intégralité de ses droits. C'est pour cette raison que la priorité est donnée à la prise en compte des droits de l'homme des groupes les plus pauvres dans les programmes de réforme économique et dans la coordination de la stratégie au niveau international, à la prise de mesures visant à l'abrogation des lois discriminatoires et à la promotion de la recherche sur les causes de la discrimination et de l'exclusion. Le troisième principe est l'importance capitale du respect par les États, mais aussi par les organisations

70 « *White Paper on international development, Eliminating world poverty, a challenge for the 21st century* ».

Voir aussi la loi de janvier 2002 sur le développement international, qui prévoit la réduction de la pauvreté par la promotion du développement durable et du bien-être des populations. Il est frappant de constater que les droits de l'homme ne sont pas cités une seule fois dans cette loi.

71 DFID, octobre 2000.

multilatérales et les organisations non gouvernementales, des obligations qu'ils ont contractées. Les priorités dans ce domaine sont au nombre de quatre :

- libérer des crédits suffisants pour pouvoir atteindre les objectifs du millénaire ;
- promouvoir la signature et la ratification des conventions de droits de l'homme ;
- aider les pays en développement à transposer les dispositions des conventions internationales dans leur droit national, de manière à pouvoir les appliquer directement aux pauvres ; et
- soutenir les mécanismes internationaux de surveillance.

Ces dernières années, le DFID a déployé de nombreuses activités dans le cadre d'une approche fondée sur les droits de l'homme. Même si l'expérience de cette approche est encore assez limitée – elle n'est appliquée que depuis quelques années –, il est clair dès à présent que des sommes considérables sont consacrées à l'octroi d'une aide dans un certain nombre de domaines : lutte contre la pauvreté, allègement de la dette, santé et éducation ⁷². Il est apparu dans la pratique que la mise en œuvre de la politique est à l'origine de problèmes et de dilemmes. À certains égards, une approche fondée sur les droits de l'homme est source de tensions. Promouvoir la participation des pauvres, c'est toucher à des rapports de force politiques et sociaux et risquer de mettre au jour des oppositions d'intérêts cachées jusque là. Le cadre juridique, qui a souvent des composantes plus ou moins marquées de droit coutumier, n'est pas toujours propice à une approche fondée sur les droits de l'homme, car il y a de grandes différences entre les pays au niveau des relations sociales et que celles-ci n'ont souvent rien de commun avec ce qu'elles sont dans beaucoup de pays occidentaux ⁷³.

IV.5 L'expérience de la Suède

L'objectif général de la politique suédoise de coopération au développement est l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres dans les pays en développement. Cet objectif se subdivise en six sous-objectifs, parmi lesquels la démocratisation et l'égalité hommes-femmes. L'agence suédoise de coopération internationale au développement (*Swedish International Development Cooperation Agency - SIDA*) a publié en 1997 deux documents stratégiques qui jettent les bases d'une approche fondée sur les droits de l'homme ⁷⁴. La pauvreté y est définie comme une violation de droits de l'homme élémentaires. Les régimes non démocratiques y sont stigmatisés comme étant un facteur d'exclusion des pauvres, ce qui, à terme, accroît davantage encore la pauvreté. Chaque droit de l'homme implique une obligation pour les pouvoirs publics, auxquels il incombe de prendre des mesures appropriées pour réaliser les droits de l'homme dans la société. La coopération au développement y est vue comme un important instrument de promotion des droits de l'homme.

72 Plus plus d'informations concrètes, voir : *Departmental Report 2002 - DFID*, www.dfid.gov.uk/pubs/files/DR2002_summary.pdf.

73 Ces différences peuvent se manifester dans de nombreux domaines. Il suffit de songer à l'interdiction du droit à la terre pour les femmes, au droit matrimonial, au droit du travail et à l'accès à l'éducation.

74 Il s'agit du programme d'action intitulé « *Justice and peace : Sidas's programme for peace, democracy and human rights* » (mai 1997) et du rapport intitulé « *Democracy and Human Rights in Sweden's Development Cooperation* », Communication du gouvernement SKR 1997-1998:76.

Les droits de l'homme doivent faire partie intégrante – et de façon visible – de la politique de coopération au développement dans son ensemble. Un dialogue politique avec les pays partenaires doit permettre d'intégrer une dimension droits de l'homme dans la totalité des programmes de développement. Pour mettre en place une stratégie de développement valable pour les pays bénéficiaires, la SIDA procède à des analyses de pays en fonction de quatre critères : les droits de l'homme, la démocratisation, la participation et la bonne gouvernance.

Pour évaluer l'application du critère « droits de l'homme », l'analyse examine de façon spécifique le respect des six principales conventions de droits de l'homme ⁷⁵, une place centrale étant faite au principe de non-discrimination, au droit à des conditions de vie décentes et au droit à l'éducation. De façon plus générale, l'analyse vérifie aussi si le pays satisfait aux critères de l'État de droit. Le critère « démocratisation » est évalué en fonction des dimensions institutionnelles et constitutionnelles du pays considéré (séparation des pouvoirs, élections libres, honnêtes et périodiques) et de facteurs culturels (formes traditionnelles de consultation populaire et confiance dans les institutions politiques). Le critère « participation » se concentre sur la participation de la population à la prise des décisions qui ont un effet sur la vie quotidienne et le bien-être. C'est là à la fois une condition nécessaire et un objectif des programmes suédois de coopération. Quant au critère « bonne gouvernance », enfin, il porte essentiellement sur le budget des pouvoirs publics. Dans l'approche fondée sur les analyses de pays, il s'agit avant toute chose d'identifier les domaines ou les secteurs qui nécessitent une attention particulière du point de vue de la lutte contre la pauvreté, qui accusent une stagnation, ou même une régression, et où une aide extérieure est susceptible de promouvoir la démocratisation et les droits de l'homme.

Le programme de la SIDA donne lieu, lui aussi, à des problèmes et à des dilemmes. Alors que le document de stratégie générale indique qu'une approche fondée sur les droits de l'homme sera appliquée à l'ensemble de la coopération au développement, un certain nombre d'analyses de pays font apparaître qu'il n'existe pas d'informations systématiques (ou qu'il n'existe que des informations incomplètes) sur la signature et la ratification des principales conventions. Peut-être cela est-il dû au nombre élevé de pays bénéficiaires de l'aide suédoise (plus d'une centaine). Par ailleurs, la mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits de l'homme n'a pas encore reçu toute l'attention nécessaire. C'est ainsi que la SIDA ne sait toujours pas ce qu'il convient de faire dans le cas où un pays en développement n'entend pas se tenir, dans le cadre du dialogue politique, à des obligations résultant de conventions de droits de l'homme auxquelles il a adhéré, ou qu'il ne s'y tient qu'en partie. Les questions liées au dialogue politique sont certes abordées, fût-ce de manière assez générale, dans les analyses et les stratégies de pays, mais elles sont quasiment absentes des mémorandums d'évaluation des contributions et des projets. En outre, les projets concrets dans le domaine des droits de l'homme semblent généralement se focaliser sur la défense d'intérêts (« *advocacy* »), la promotion de la sensibilisation aux droits de l'homme, la recherche, la documentation et la coopération juridique.

75 Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes (1979), Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984) et Convention sur les droits de l'enfant (1989).

La SIDA ne sait pas encore dans quelle mesure ces projets touchent les groupes les plus pauvres de la société. Elle ne peut, pour le moment, que supposer que la majorité des contributions ont un effet indirect sur la politique menée par les instances auxquelles elles sont destinées. L'Agence constate également que les activités de coopération déployées dans le cadre des droits de l'homme concernent souvent le changement d'attitudes et d'habitudes (création d'une « culture » des droits de l'homme), ce qui demande beaucoup de temps et est difficile à mesurer. La SIDA constate, de façon générale, que les droits de l'homme restent une question sensible dans certaines relations de développement.

Conclusion provisoire

La description donnée dans les pages qui précèdent de l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme montre combien une telle approche est étendue et qu'elle est censée avoir un impact sur l'ensemble de la politique. Cette approche est ambitieuse : elle a amené les organisations internationales concernées et les bailleurs de fonds à mettre davantage l'accent sur la participation, la démocratisation et la bonne gouvernance et à placer l'homme au centre de la politique des droits de l'homme, en en faisant à la fois l'objectif et l'instrument de cette politique. Le thème de la redistribution économique reste toutefois au second plan. On dénote une tendance analogue au sein des organisations internationales et de l'Union européenne. Mais ce qui apparaît avec évidence, c'est que tous les bailleurs de fonds et toutes les organisations ont du mal à intégrer ce qui constitue l'essence même de l'approche fondée sur les droits de l'homme et à intégrer cette approche dans l'ensemble de la politique de développement et son opérationnalisation. Il s'avère également que, parmi les bailleurs de fonds et les organisations internationales, il n'en est pas un qui accorde une attention suffisante à une collecte systématique de données et à la surveillance de la situation en matière de droits de l'homme dans les pays bénéficiaires d'une aide au développement.

Le Conseil AIV conclut que les droits de l'homme offrent un cadre juridico-normatif qui permet de donner une orientation à la politique de coopération au développement ou à certains secteurs de cette politique. D'une part, le discours sur les droits de l'homme identifie des sujets de droit (par exemple les « pauvres » dans le cas des droits économiques et sociaux), alors qu'il n'est pas toujours facile, d'autre part, d'identifier les porteurs de devoirs (les pouvoirs publics, mais aussi les organisations d'aide et les entreprises) et d'établir le contenu exact de leurs devoirs. Dans bien des cas, il y a violation concrète des droits de l'homme (avec des auteurs connus, comme des policiers ou des gardiens de prison qui violent les droits des prévenus ou des entreprises qui violent les conventions de l'OIT), mais souvent aussi il est question de non-respect « structurel » des droits de l'homme, dont il faut chercher les causes dans les rapports de force économiques et/ou politiques au niveau international et/ou national.

V Principes fondamentaux et conclusions

Ce chapitre se propose de traiter de la place concrète des droits de l'homme dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et de développement. D'un point de vue strictement instrumental, les droits de l'homme sont avant tout des *voies de recours*, destinées à soutenir les revendications concrètes qui doivent permettre aux individus de réaliser leurs libertés fondamentales et d'avoir accès à tout ce qui est nécessaire pour pourvoir à leurs besoins de base. Parallèlement, les droits de l'homme sont des instruments politiques indicatifs, c'est-à-dire des normes générales qui permettent de juger de la légitimité de l'utilisation du pouvoir ; ce sont des cadres de référence politiques dans des processus de transformation de la société.

D'un point de vue fonctionnel, les droits de l'homme remplissent une fonction de *protection et d'émancipation*. Dans les stratégies concrètes, ils jouent d'abord un rôle de protection – protection juridique et politique dans des situations où il y va de la dignité humaine –, puis d'émancipation, en incitant les gens qui sont victimes de violation de certains de leurs droits à prendre leur sort en main et à œuvrer pour un changement de la société. Tant dans la fonction de protection que dans la fonction d'émancipation des droits de l'homme, les sujets de droits ne sont pas les seuls acteurs concernés ⁷⁶.

Dans beaucoup de pays en développement, la réalisation ou le respect des droits de l'homme donne lieu à des tensions. Aux yeux des dirigeants politiques, qui trouvent qu'une trop grande place est faite dans ce domaine à l'individu, les violations des droits de l'homme peuvent se justifier par la diversité culturelle ou par le fait qu'il faut d'abord améliorer le respect des droits économiques et sociaux. De telles justifications sont généralement invoquées pour protéger des critiques le système politique ou pour réduire la portée des droits fondamentaux de manière à renforcer la position des élites politiques. Mais les droits de l'homme ne sont pas des articles de luxe que les pays ne pourraient se permettre que lorsqu'ils ont atteint un niveau suffisant de développement.

Ces différentes fonctions des droits de l'homme se fondent sur la cohérence et l'interdépendance des droits civils et politiques, d'une part, et des droits économiques, sociaux et culturels, de l'autre, ainsi que sur la pertinence des droits des peuples. C'est sur cette toile de fond que seront évoqués un certain nombre de principes fondamentaux pour la mise en œuvre de la politique. Le chapitre se refermera sur les principales conclusions de l'avis, dont le Conseil AIV considère qu'elles doivent toutes trouver écho dans l'ensemble de la politique de coopération au développement.

V.1 Principes fondamentaux

V.1.1 *Priorité aux pauvres*

L'approche fondée sur les droits de l'homme peut faire office à la fois de stratégie et de méthode de travail au sein de tous les programmes de coopération, certaines formes de participation et de recevabilité étant intégrées dans la prise de décision et

⁷⁶ Voir à ce sujet : DE GAAY FORTMAN, B., « *Persistent Poverty and Inequality in an Era of Globalisation : Opportunities and limitations of a rights approach* », contribution à la conférence organisée à l'occasion du soixante-quinzième l'anniversaire de l'université de Tilburg, du 26 au 28 mars 2003.

la mise en œuvre, tant au niveau de l'aide publique qu'à celui de l'aide accordée par l'intermédiaire des ONG. Une approche fondée sur les droits de l'homme peut ainsi donner une voix aux pauvres et les rendre mieux à même de faire leurs propres choix. Il n'apparaît que trop souvent dans la pratique que les gouvernements des pays en développement sont les seuls, avec les bailleurs de fonds, à avoir une influence dans le processus décisionnel. Or, les processus publics se révèlent souvent inefficaces et inappropriés pour les pauvres⁷⁷. Ce sont les *hommes*, et non pas les pays, les pouvoirs publics ou les objectifs économiques, qui doivent présider aux choix de stratégies de développement.

Les pauvres ne sont que rarement en mesure d'avoir accès au droit, parce que l'assistance juridique, à supposer même qu'elle existe, est trop chère pour eux ou parce que le cadre légal ne se prête pas à une approche fondée sur les droits de l'homme. À côté des mesures juridiques, les mécanismes sociaux et politiques jouent aussi un rôle important. Une attention toute particulière doit être accordée au renforcement du cadre institutionnel. Un développement équilibré de la société a le plus de chances d'être réalisé si les citoyens peuvent prétendre à la participation à l'administration publique, à un gouvernement qui rend des comptes sur sa gestion et à un appareil judiciaire indépendant et accessible à tous. Une approche fondée sur les droits de l'homme devra toujours être adaptée à la situation spécifique du pays bénéficiaire. L'approche implique en effet que la formulation des programmes prenne largement en compte les différences régionales dans les pays en développement eux-mêmes. Dans beaucoup de ces pays, il y a des régions – et donc souvent certains groupes ethniques – qui sont défavorisées au niveau d'infrastructures telles que les écoles, les hôpitaux, l'approvisionnement en eau et les équipements sanitaires.

L'expérience des pays donateurs et des organisations internationales montre à souhait qu'une approche fondée sur les droits de l'homme permet à la fois de lutter contre la pauvreté et de réaliser les autres objectifs de la coopération au développement. Les programmes à mettre en œuvre sont placés sous le signe de la défense des intérêts des pauvres. Toutefois, dans le contexte des rapports de force et des rapports sociaux existants, la lutte contre la pauvreté n'est pas un choix politique neutre. Mais elle peut être légitimée si on la fonde sur des droits de l'homme reconnus à l'échelle internationale. Une approche fondée sur les droits de l'homme implique un processus décisionnel où chacun ait son mot à dire et qui mette nécessairement en évidence les oppositions d'intérêts, entre différents groupes de pauvres ou entre les pauvres et les riches. Ces oppositions d'intérêts, qui sont inévitables, nécessitent une approche où toutes les parties concernées, y compris les pouvoirs publics, peuvent être appelées à rendre des comptes, notamment en justice. En ce sens, le développement implique aussi une lutte politique, ce qui est de nature à placer les bailleurs de fonds dans une situation délicate face aux représentants des gouvernements avec qui ils négocient. Les bailleurs de fonds doivent choisir en faveur des pauvres. Et cela peut entraîner des conflits avec le gouvernement du pays en développement concerné, auquel cas il peut être utile de pouvoir invoquer des droits de l'homme universellement acceptés. On constate d'ailleurs que les possibilités de coopération augmentent à mesure qu'un pays en développement est plus démocratique. Au niveau des options politiques, une

77 Pour une description du problème, voir notamment : NARAYAN, D., *La voix des pauvres*, Banque Mondiale, 2000. Le Conseil AIV tient à souligner qu'il préfère le terme de « contre-productif » à celui d'« inapproprié ».

approche fondée sur les droits de l'homme ne saurait être neutre : il faut absolument choisir *en faveur des hommes et de leurs droits*.

V.1.2 *Rôle des acteurs sociaux*

Dans certains cas, une aide accordée par l'intermédiaire d'acteurs socioéconomiques et de canaux non gouvernementaux peut être plus efficace qu'une aide accordée par les canaux gouvernementaux. C'est là un élément qui a toute son importance à la fois pour l'État concerné et pour le contribuable dans le pays donateur. En outre, il est plus facile de justifier l'affectation des crédits de développement. Dans le domaine des droits de l'homme, l'aide accordée aux personnes n'a pour ainsi dire jamais été sujette à caution dans le passé, ni de la part du bénéficiaire, ni de la part des bailleurs de fonds ou des contribuables. Les Pays-Bas accordent certes déjà une aide considérable, par exemple par l'intermédiaire des organisations de cofinancement, mais la plus grande partie de l'aide au développement passe par d'autres canaux. Si certains projets en matière de renforcement de l'État de droit et de promotion des droits de l'homme ne s'adressent pas toujours directement aux groupes les plus pauvres de la société, ceux-ci en profiteront néanmoins à terme. Ainsi en est-il par exemple des programmes de lutte contre la discrimination à l'égard des femmes. La spécificité des projets ne constitue pas un problème en soi, à condition de veiller à ce que ces programmes défendent également les intérêts des pauvres. Par ailleurs, une approche fondée sur les droits de l'homme peut contribuer à mettre en carte des secteurs et des structures spécifiques, de manière à pouvoir mener une politique d'aide ciblée ⁷⁸.

C'est pourquoi une approche fondée sur les droits de l'homme fournit des références qui permettent de fixer des objectifs et de suivre et évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des programmes (par exemple : l'accès à une eau propre et à des équipements sanitaires pour les pauvres, l'accès aux soins de santé, etc.). L'engagement pris par les bailleurs de fonds de renforcer les droits économiques et sociaux des pauvres ne devrait cependant pas se limiter à un choix en faveur de certains secteurs comme l'éducation et la santé. Il faut aussi faire une place importante à l'accès des pauvres aux moyens de subsistance, c'est-à-dire essentiellement à la terre et au crédit. Le manque de possibilités de participation (exclusion) et le manque de prise sur sa propre vie sont aussi des éléments qui entretiennent une situation de pauvreté. L'aide accordée actuellement par les bailleurs de fonds semble se focaliser sur les organisations qui œuvrent dans le domaine du renforcement des droits civils et politiques. Mais il faut, dans le même temps, que les ONG qui défendent les droits de l'homme prennent davantage conscience de l'importance du rôle que les droits de l'homme jouent dans les processus de développement. Il y a souvent une grande différence de perception entre les ONG qui s'occupent surtout des problèmes de développement et celles qui concentrent leur action sur les droits civils et politiques. On constate du reste des différences de perception analogues entre les pouvoirs publics et les organisations internationales. Il est capital d'investir dans une large sensibilisation au rôle des droits de l'homme dans le développement.

La question se pose de savoir si les nombreuses organisations qui œuvrent dans le domaine des droits de l'homme et du développement sont suffisamment équipées pour s'occuper à la fois des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels. Il faut donc engager des investissements ciblés dans l'équipement

78 Voir aussi : BOEREFIJN, M., BROUWER, M., et FAKHREDDINE, R., *Linking and learning in the field of economic, social and cultural rights*, SIM-special 27, Utrecht 2001.

nécessaire aux associations et aux ONG pour qu'elles puissent s'acquitter de cette double tâche, et ce par l'intermédiaire des organisations de cofinancement, par exemple ⁷⁹. Pour éviter que les pauvres soient touchés encore plus durement par le manque de participation ou qu'ils soient même victimes de violations graves des droits de l'homme, les Pays-Bas devraient affecter une part encore plus grande de leurs efforts de coopération au développement par l'intermédiaire de canaux privés tels que les organisations agréées de cofinancement, des ONG et d'autres institutions de défense des intérêts socioéconomiques, notamment les instituts d'assistance juridique ⁸⁰.

En accordant une telle aide, les Pays-Bas doivent éviter d'en arriver à une situation où des ONG soient financées presque exclusivement par des bailleurs de fonds étrangers. En dépit de toutes les bonnes intentions, une aide étrangère pourrait compromettre dans certains cas la mise en place autonome d'un vaste réseau de structures de défense des intérêts socio-économiques et mettre gravement en péril les rapports de force existants, certainement lorsqu'il y a des différences considérables de rémunération entre les personnels financés par les bailleurs de fonds et les personnels des ONG, qui sont surtout tributaires de sources de financement locales.

V.1.3 Respect des conventions de droits de l'homme

La description au chapitre précédent de l'expérience faite par plusieurs pays et d'organisations internationales avec l'approche fondée sur les droits de l'homme a notamment fait apparaître que les conventions de droits de l'homme peuvent être utilisées comme des points de référence pour la prise de décisions en matière d'aide au développement. Dans la pratique, le risque n'existe plus que le concept de droits de l'homme soit en quelque sorte vidé de son contenu par le fait que l'on qualifie de droit de l'homme tout ce qui a quelque chose à voir avec le développement. Il s'agirait plutôt d'un renforcement et d'un affinement de normes substantielles de droits de l'homme et de la mise en place d'un système de mécanismes de surveillance. Si tout ce qui touche au domaine de la coopération au développement n'a pas nécessairement un lien avec les droits de l'homme, il est vrai néanmoins que l'ensemble de la politique de coopération est proprement « imprégnée » des droits de l'homme. Il faut aussi faire état, dans ce contexte, de la valeur du droit au développement, valeur qui réside surtout dans son caractère fédérateur et intégrateur. Si l'on met l'accent sur ce caractère, la politique peut s'aligner davantage encore sur le principe selon lequel la promotion et le respect de l'ensemble des droits de l'homme doivent présider à une approche de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme.

Le respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme n'est pas possible sans un système juridique efficace au niveau national, ce qui nécessite notamment des juges qui soient bien informés, qui aient reçu une bonne formation, qui ne soient pas corrompus et qui opèrent efficacement. C'est que la sécurité juridique et la justice sont souvent liées. Parallèlement, un rôle complémentaire important peut être dévolu, dans la promotion de la protection juridique, à des Cours régionales des droits de l'homme (en Amérique, en Europe et, le moment venu, aussi en Afrique)

⁷⁹ Voir notamment à ce sujet le programme d'action d'Oxfam « *Towards Global Equity* », publié en 2000.

⁸⁰ Pour des remarques critiques sur le rôle des ONG en général, voir l'avis du Conseil AIV intitulé « Commentaires sur le rapport 2001 sur la situation des droits de l'homme », La Haye, 2001. Voir aussi la note no 1 (avis no 29 du Conseil AIV).

et à des Commissions (en Afrique et en Amérique) ; ces institutions méritent d'être soutenues dans une approche fondée sur les droits de l'homme.

Non seulement le respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme, mais aussi celui des obligations de reporting résultant des conventions de droits de l'homme laissent beaucoup à désirer. Les gouvernements ne font pas rapport, ils ne le font pas dans les délais fixés ou ne le font pas dans une mesure suffisante, et les parlements, aussi bien ceux des pays donateurs que ceux des pays bénéficiaires, sont soit mal équipés, soit insuffisamment vigilants pour remplir leur fonction dans ce domaine. Ce problème a du reste déjà été signalé et décrit de façon circonstanciée dans des avis de l'ancienne Commission ACM et du Conseil AIV⁸¹. Dans les cas où le processus de reporting est entravé par un manque d'expertise ou de moyens dans les pays bénéficiaires, les bailleurs de fonds pourraient commencer par accorder une aide, à titre temporaire, pour faire disparaître les obstacles. Les rapports qui doivent être publiés au titre des conventions de droits de l'homme des Nations unies et des conventions de l'OIT, ainsi que l'examen de ces rapports au sein des comités de surveillance mis en place par ces conventions, peuvent ensuite servir de point de départ pour une analyse des besoins de développement en termes de droits de l'homme. Cela confirme la nécessité d'une amélioration des échanges et du recoupement des données et des rapports. Ces informations peuvent alors être utilisées pour examiner si les programmes de coopération en cours se prêtent à une telle identification et comment contribuer à faire une place plus grande au contrôle du respect des obligations contractées. Les organisations de la vie sociale et les ONG peuvent aussi aider à améliorer le contrôle du respect de ces obligations. Une des méthodes à suivre pour atteindre cet objectif est de créer pour ces organisations des opportunités de préparer des « rapports fantômes » sérieux et de leur donner la possibilité de les diffuser largement dans les pays concernés. Il faut donc que les bailleurs de fonds dégagent suffisamment de crédits à cette fin dans leurs programmes.

V.1.4 Approche positive et négative des droits de l'homme

La littérature consacrée aux droits de l'homme et à la coopération au développement établit une différence entre une approche positive et une approche négative du couplage entre droits de l'homme et coopération au développement. Une approche négative implique que des violations graves et systématiques des droits de l'homme ou la stagnation du processus de démocratisation (refus d'autoriser des élections multipartites) amènent les pays donateurs à réduire, voire à stopper carrément l'aide accordée de gouvernement à gouvernement⁸². Au contraire, une approche positive implique que les pays donateurs s'efforcent de mettre leur politique d'aide à profit pour promouvoir

81 Voir notamment l'avis no 22 de la Commission consultative sur les droits de l'homme dans la politique étrangère intitulé « *VN-toezicht op mensenrechten* » (Surveillance des droits de l'homme par les Nations unies), La Haye, octobre 1996, et l'avis no 24 du Conseil AIV intitulé « *Commentaar op de notitie mensenrechten 2001* » (Commentaires sur le rapport 2001 sur la situation des droits de l'homme), La Haye, septembre 2001.

82 Ibidem, note no 16, contribution de VAN CRANENBURGH, O.B.R.C., « Development Cooperation and Human Rights: Linkage Policies of the Netherlands », in *Human Rights in Developing Countries, Yearbook 1995*, Ed. P. Baehr, H. Hey, J. Smith and T. Swinehart, 1995, et DE FEYTER, K., LANDUYT, K., REYDAMS, L., REYNTJES, F., VANDEGINSTE, S., et VERLEYEN, H., *Ontwikkelingssamenwerking als instrument ter bevordering van mensenrechten en democratisering* (La coopération au développement, un instrument de promotion des droits de l'homme et de la démocratisation), Bruxelles, VLIR-ABOS, 1995.

les droits de l'homme et/ou la démocratisation : il s'agit, par exemple, de renforcer l'État de droit par des programmes de soutien de la police et de la justice, de soutenir des projets et des programmes destinés à accroître la participation des groupes les plus pauvres, d'apporter une aide aux organisations de défense des droits de l'homme ou de fournir une assistance technique ou financière pour l'organisation d'élections.

Même si s'il faut donner la préférence à l'approche positive, le Conseil AIV est néanmoins d'avis que les deux approches doivent continuer à être appliquées de concert dans la mise en œuvre de la politique d'aide. L'approche négative présuppose que les gouvernements des pays donateurs sachent tirer les conséquences qui s'imposent de violations graves et/ou systématiques des droits de l'homme. Il existe un consensus international sur ce point, comme en témoigne par exemple les dispositions de l'Accord de Cotonou. Cet accord prévoit notamment que l'aide peut être suspendue ou même arrêtée en cas de violations des droits de l'homme et/ou de corruption grave. Il importe par ailleurs que, lorsqu'ils constatent des violations ou une dégradation de la situation des droits de l'homme, les pays donateurs abordent la question dans le cadre du dialogue politique avec le gouvernement du pays bénéficiaire concerné. Il est également apparu que les pressions exercées dans ce domaine par les bailleurs de fonds ne portent leurs fruits que si ceux-ci opèrent conjointement.

Au niveau de la concrétisation de l'aide, une approche fondée sur le développement implique que tant les droits civils et politiques que les droits économiques, sociaux et culturels soient abordés systématiquement dans le dialogue politique entre le gouvernement du pays donateur et celui du pays bénéficiaire. En effet, les droits de l'homme peuvent servir de points de référence pour l'évaluation aussi bien du programme financé par le pays donateur que de la politique socioéconomique menée par le pays bénéficiaire. Il faut qu'il apparaisse clairement dans la politique menée par le gouvernement du pays bénéficiaire qu'avec les moyens limités dont il dispose il accorde néanmoins la priorité aux secteurs susceptibles de réduire la pauvreté (à l'inverse, par exemple, de dépenses pour le secteur de la défense). Mais une approche fondée sur les droits de l'homme implique aussi que le gouvernement d'un pays bénéficiaire peut appeler le pays donateur à justifier son choix de programmes d'aide. Il apparaît toutefois dans la pratique que la relation entre pays donateur et pays bénéficiaire n'est pas vraiment une relation bilatérale. Dans l'avis qu'il a publié récemment sur la croissance en faveur des pauvres, le Conseil AIV conclut notamment que le Plan sur la stratégie de réduction de la pauvreté (PRSP) est un processus fortement dominé par les bailleurs de fonds, un processus qui est encore trop axé sur les pays et qui ne fait pas une place suffisante à la pauvreté individuelle ni à la participation des populations directement concernées. Il s'avère en outre que, dans leur choix des secteurs d'aide, les pays donateurs, parmi lesquels les Pays-Bas, ne se conforment pas toujours aux priorités fixées dans les PRSP.

Dans la politique des pays de concentration, mise en place sous la précédente législature (1998-2002), ce type de conditionnalité se reflète dans les critères de sélection des pays de concentration. En effet, les critères de bonne gouvernance touchent aux droits civils et politiques, tandis que la mise en œuvre d'une bonne politique socioéconomique (c'est-à-dire en fait une politique qui soit suffisamment axée sur la lutte contre la pauvreté) touche à la réalisation des droits économiques et sociaux. La politique bilatérale – à condition qu'elle soit ciblée sur cet objectif – est précisément un des moyens de contribuer au respect des droits de l'homme. Pourtant, si l'on se place dans l'optique d'une approche fondée sur les droits de l'homme, il y aurait beaucoup à dire sur les choix des pays de concentration qui ont été faits jusqu'ici par les

Pays-Bas ⁸³. La composante droits de l'homme est pour ainsi dire absente de la politique actuelle. Si l'on considère l'opportunité d'une approche fondée sur les droits de l'homme, il faut donc réexaminer sérieusement les critères qui président au choix des pays de concentration. La sélection et le mode d'application des critères doivent être tels que seuls doivent entrer en ligne de compte les pays où l'aide peut apporter une réelle contribution à la promotion des droits de l'homme ⁸⁴. Les critères doivent être appliqués et les choix faits de façon uniforme, afin qu'ils soient transparents pour les pays bénéficiaires.

Ce qui caractérise l'approche sectorielle, c'est l'abandon progressif du financement de projets et de programmes concrets au profit du financement d'un ensemble d'activités dans un domaine d'action donné de la politique des pouvoirs publics. Cette approche implique que l'accent soit mis sur la coopération et le dialogue avec le gouvernement du pays bénéficiaire et nécessite une bonne coordination de l'aide accordée par les différents bailleurs de fonds. Partant du principe que l'approche sectorielle n'est appliquée que dans les pays qui entrent en ligne de compte pour l'octroi d'une aide structurelle (et qui remplissent donc les conditions requises), la nature de la relation de coopération évolue : au lieu que le pays donateur ait la main haute sur les projets et les programmes, il coopère désormais avec le gouvernement du pays bénéficiaire sur un domaine d'action donné. Mais l'approche fondée sur les droits de l'homme implique que le choix des secteurs de coopération et l'évaluation de la politique dans les domaines considérés soient tributaires de la mesure dans laquelle l'approche sectorielle contribue à la promotion des droits de l'homme au sens large. L'octroi d'une aide aux secteurs de la santé, de l'approvisionnement en eau et de la sanitation, de l'éducation ou du pouvoir judiciaire est compatible avec une approche fondée sur les droits de l'homme, pour autant que la politique menée par le pays bénéficiaire vise à créer un accès aussi large que possible aux équipements et aux services pour les pauvres. L'aide à l'agriculture, ou à un secteur donné de l'agriculture, devrait par exemple avoir prioritairement pour effet que les pauvres dans les zones rurales aient accès à la terre et aux moyens de production ou au crédit. Il faut donc soumettre à un regard critique les programmes qui sont actuellement en cours dans ces pays. Cette évaluation, basée sur une analyse approfondie, devrait conduire à la formulation de directives bien claires quant à la politique à suivre.

On peut aussi établir un rapport entre les droits de l'homme et l'aide macroéconomique. Si un climat macroéconomique malsain est avant tout mauvais pour les entreprises et la croissance économique, un environnement macroéconomique instable a aussi des effets sur les chances de survie des pauvres. Des problèmes macroéconomiques tels qu'une inflation à deux, voire à trois chiffres affectent durement les pauvres et peuvent même, dans des cas extrêmes, leur fermer totalement l'accès à l'économie formelle. Les devises, qui étaient souvent surévaluées dans le passé, ont une influence négative sur les exportations de produits agricoles, et les déficits de la

83 Voir : Conseil AIV, « Commentaar op de criteria voor structurele bilaterale hulp » (*Commentaires sur les critères d'octroi d'une aide structurelle bilatérale*), La Haye, novembre 1998, et KOCH, D., « Herfkens selectiviteitsbeleid onder de loep: een beoordeling en voorstellen ter verbetering » (La politique de sélection d'Eveline Herfkens : évaluation et propositions d'amélioration), in *Internationale Spectator*, 57^e année, no 2, février 2003.

84 Voir aussi, pour plus de détails : HOM, *Matching practice and principles, human rights impact assessment: EU opportunities*, Utrecht, 2002.

balance des paiements ont des effets sur les prix et sur la disponibilité des biens de consommation. L'aide macroéconomique, qui est par définition accordée au gouvernement central, peut dès lors accroître les chances de survie des pauvres et donc avoir aussi un impact sur leurs droits économiques et sociaux. Mais une approche du développement fondée sur les droits de l'homme nécessite une explicitation de la relation entre aide macroéconomique et droits de l'homme et doit se répercuter sur la forme que revêt l'aide. Les Pays-Bas devraient s'engager dans cette voie, à la fois dans leur propre politique bilatérale et dans le cadre de concertations entre bailleurs de fonds et avec les institutions financières.

V.1.5 Rôle des organisations internationales et de l'Union européenne

Les organisations et institutions spécialisées des Nations unies et les institutions financières internationales jouent un rôle important dans le domaine des droits de l'homme et du développement. Il y a là des potentialités considérables, tant sur le plan du développement d'une politique en la matière qu'au niveau de l'exécution de cette politique. Les directives élaborées par le Bureau du Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme n'ont pas été qu'un exemple intéressant parmi d'autres. Ce qui est prometteur aussi, c'est le mode de coopération qui se développe. On ne sait pas encore grand-chose à propos des conséquences pratiques et des résultats obtenus, car plusieurs programmes n'en sont encore qu'à la phase d'élaboration. Il s'agit, en l'occurrence, du Programme de renforcement des droits de l'homme du Pnud (HURIST), de l'Unicef, qui a intégré l'approche fondée sur les droits de l'homme dans l'ensemble du programme, des programmes de coopération techniques de l'OIT et des activités de coordination du Haut Commissaire aux droits de l'homme qui visent à l'intégration des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations unies. Tous ces projets et ces programmes mettent l'accent sur la participation de tous les secteurs de la société, ce qui cadre parfaitement avec l'approche actuelle de la coopération au développement, dont l'approche fondée sur les droits de l'homme fait partie intégrante. Les droits de l'homme ont aussi acquis une place de premier plan dans la politique de développement de l'Union européenne, même en l'absence d'un choix explicite de l'Union pour une approche fondée sur les droits de l'homme. Pour ce qui est de la Banque mondiale et du FMI, il faut rappeler que ces deux institutions sont juridiquement obligées de faire en sorte que les activités qu'elles déploient n'aient pas d'effets négatifs sur la capacité des États à respecter leurs engagements en matière de droits de l'homme. Mais la manière dont cette obligation est mise en œuvre au niveau des programmes n'est pas toujours très évidente. Si les deux institutions financières suivent les indications données récemment par le Conseil AIV (dans son avis sur la croissance en faveur des pauvres) pour pallier cette insuffisance, ces recommandations pourront contribuer à la mise en place par ces institutions d'une approche fondée sur les droits de l'homme. Les Pays-Bas doivent mettre tout en œuvre pour que ces institutions placent davantage la politique qu'elles mènent en la matière sous le signe des droits de l'homme.

V.1.6 Cohérence

Même lorsque la relation entre droits de l'homme et coopération au développement est formulée de manière cohérente dans les documents de stratégie, on constate encore souvent que la pratique reste en deçà des intentions. D'une part, il y a souvent, dans les pays donateurs, un manque d'harmonisation et de coopération entre les différents ministères, d'autre part, le fossé est large entre la manière dont les pauvres et les marginalisés vivent leur situation et les intentions stratégiques formulées par les bailleurs de fonds et les gouvernements des pays en développement. La politique des bailleurs de fonds doit être cohérente, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas

seulement être exempte de contradictions internes, mais qu'elle doit aussi être le résultat d'une action concertée de tous les ministères, qui doivent se soutenir mutuellement dans leur action. On peut citer, à titre d'exemple d'activités concrètes, la réalisation des ambitions des objectifs du millénaire : celle-ci n'est possible, en effet, que si toutes les parties concernées, aussi bien dans les pays donateurs que dans les pays bénéficiaires coopèrent dans le cadre d'une action cohérente. Bien que le gouvernement néerlandais souscrive lui aussi à ce principe, il y a encore pas mal de choses à améliorer dans ce domaine ⁸⁵. Les relations avec les pays en développement et les flux financiers ne passent que pour une partie par la coopération au développement. Des transactions ont lieu, en matière économique et dans le domaine des exportations d'armements, qui ne font pas particulièrement preuve d'harmonisation et de coopération entre les ministères concernés au niveau des droits de l'homme. L'efficacité des stratégies souffre aussi du manque de cohérence entre la politique de l'Union européenne dans les domaines des droits de l'homme et du développement, du commerce et de l'agriculture. Le partage des compétences entre l'Union et ses États membres en matière de politique étrangère et de coopération au développement est susceptible d'entraîner des tensions entre la politique et les décisions des institutions de l'Union et celles des États membres individuels. C'est là une importante source potentielle d'incohérence. Un exemple éloquent en est la subsistance du protectionnisme agricole dans l'Union européenne, une entrave sérieuse à laquelle il importe de mettre fin. Enfin, le processus décisionnel dans les enceintes internationales telles que le FMI, la Banque mondiale et l'OMC doit aussi s'efforcer d'éviter de saper les objectifs et les effets de la coopération au développement ⁸⁶. Cela implique en tout cas que le FMI et la Banque mondiale doivent donner de leur mandat une interprétation plus large qu'ils ne le font actuellement.

V.1.7 Amélioration de la capacité interne en matière de droits de l'homme

L'introduction d'une approche fondée sur les droits de l'homme nécessitera des efforts supplémentaires en termes de formation spécialisée des fonctionnaires, des agents des ambassades et des personnels locaux des organisations de développement et autres ONG, pour qu'ils puissent être mieux au fait des conventions internationales dans le domaine des droits de l'homme et des mécanismes de mise en œuvre et de surveillance. C'est un investissement qui portera ses fruits à long terme. Il importe, pour toutes les parties concernées, d'opter pour une approche fondée sur les droits de l'homme qui soit élaborée et portée par tous les ministères.

Conclusions

Le Conseil AIV considère que les principes fondamentaux énoncés dans les pages qui précèdent doivent se refléter dans l'ensemble de la politique. Les conclusions tirées ci-dessous constituent des pistes de référence qui peuvent être suivies dans la politique de coopération au développement et, de façon générale, dans la politique des Pays-Bas. Les principales conclusions du Conseil AIV sont les suivantes :

⁸⁵ Voir notamment « *Beleidsnotitie Ontwikkelingssamenwerking-Landbouw* » (Note stratégique sur la coopération au développement et l'agriculture), TK 2002-2003, document de la Chambre des Représentants no 28318, no 2, décembre 2002.

⁸⁶ Voir notamment : VAN MAARE, L., « Coherentie in de ontwikkelingssamenwerking: hoe verder? » (L'avenir de la cohérence dans la coopération au développement), in *Internationale Spectator*, 57e année, no 2, février 2003.

- Tout ce qui a trait à la coopération au développement n'est pas nécessairement lié aux droits de l'homme, mais l'ensemble de la politique de coopération au développement est proprement « imprégnée » des droits de l'homme.
- Une approche fondée sur les droits de l'homme oblige à faire des choix. C'est une approche très large, ambitieuse, qui est destinée à avoir des effets sur l'ensemble de la politique. Les droits de l'homme offrent un cadre juridico-normatif qui permet de donner une orientation à la politique de coopération au développement ou à certains secteurs de cette politique. Cette politique doit se fonder sur le respect des droits de l'homme universellement reconnus.
- Les choix politiques doivent être déterminés par *les hommes et leurs droits* et non pas par les pays, les pouvoirs publics ou les objectifs économiques. Les bailleurs de fonds doivent choisir en faveur des intérêts des pauvres. La participation et le soutien des acteurs sociaux dans les pays en développement sont essentiels dans la mise en place d'une approche fondée sur les droits de l'homme.
- La sélection des pays auxquels est accordée une aide au développement doit être telle que seuls entrent en ligne de compte les pays où l'aide peut apporter une réelle contribution à la promotion de l'ensemble des droits de l'homme. Les critères d'appréciation – clairs, uniformes et transparents – doivent être appliqués sans aucune équivoque possible. L'évaluation doit se fonder sur une analyse spécifique des pays, une attention suffisante étant accordée à une collecte systématique de données et à la surveillance de la situation en matière de droits de l'homme.
- La décentralisation des budgets de la politique bilatérale de coopération des Pays-Bas a permis de se faire une idée plus juste, au niveau local, des activités, et de leurs résultats, déployées dans les pays bénéficiaires. Mais, dans le même temps, du fait notamment d'un retour d'information insuffisant vers les services du ministère à La Haye, l'idée d'ensemble qu'on a de ce secteur de la coopération au développement n'est pas suffisante, et il est donc difficile de fixer des priorités générales. Or, des priorités générales sont indispensables.
- Il faut investir davantage dans la formation des fonctionnaires du ministère et des personnels des organisations de développement pour qu'ils puissent être mieux au fait des conventions internationales de droits de l'homme et des mécanismes de mise en œuvre et de contrôle. Cela permettra d'accroître les connaissances en matière de droits de l'homme et de les y sensibiliser davantage, de manière à créer une plus grande synergie entre la politique de développement et l'approche fondée sur les droits de l'homme.
- Tant la réalisation des droits civils et politiques que celle des droits économiques, sociaux et culturels doivent figurer en permanence à l'ordre du jour du dialogue politique entre le gouvernement du pays donateur et celui du pays bénéficiaire. Les droits de l'homme peuvent ainsi servir de points de référence pour l'évaluation, d'une part, de la politique socioéconomique menée par le pays bénéficiaire et, d'autre part, du programme financé par le pays donateur.
- De façon générale, on ne peut pas dire qu'il y ait « inflation » de la notion de droits de l'homme. Il s'agit plutôt d'une spécialisation et d'un affinement de normes substantielles en matière de droits de l'homme et de la mise en place d'un système de

mécanisme de contrôle. Il s'avère néanmoins difficile de se faire une idée d'ensemble de la situation, du fait de la multitude des développements dans le domaine des droits de l'homme.

- Le respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme n'est pas possible sans un système juridique efficace au niveau national. Cela nécessite avant tout des juges qui soient bien informés, qui aient reçu une bonne formation, qui ne soient pas corrompus et qui opèrent efficacement. Parallèlement, il faut accorder une priorité élevée à une éducation aux droits de l'homme et à la mise en place d'instituts nationaux de défense des droits de l'homme et de médiateurs pour les droits de l'homme.
- Il importe grandement que soient respectés de façon systématique les accords et les engagements pris aussi bien en matière de droits de l'homme qu'en matière de coopération au développement (accords de Copenhague, objectifs du millénaire, consensus de Monterrey et programme de Johannesburg). Il y a là un rôle à jouer par les Nations unies, par les pays industrialisés et par les pays en développement.
- Les organisations et institutions spécialisées des Nations unies, les institutions financières internationales ainsi que l'Union européenne ont un rôle important à jouer dans le domaine des droits de l'homme et du développement. Les Pays-Bas doivent veiller et contribuer à ce que ces organisations et institutions placent clairement leur politique en la matière sous le signe des droits de l'homme. Il est indispensable, dans ce contexte, de contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la politique des droits de l'homme que ces organisations mènent dans le domaine de la collecte et de l'analyse des informations, au renforcement de l'expertise et à la réalisation d'une coopération systématique.
- La politique menée par les Pays-Bas doit être cohérente dans son ensemble. Elle doit être exempte de contradictions internes et ses différentes composantes doivent se soutenir mutuellement. Cela est valable pour la politique et pour les activités de mise en œuvre de tous les ministères néerlandais, mais il appartient aussi aux organisations internationales telles que le FMI, la Banque mondiale et l'OMC d'y veiller.
- Le Conseil AIV considère que la valeur du droit au développement réside surtout dans son caractère fédérateur. Les droits de l'homme individuels – droit à la vie, droit à l'alimentation, droit aux soins de santé primaires, droit à l'éducation et participation à la vie politique et culturelle – convergent dans le droit au développement. Celui-ci peut ainsi avoir un effet d'intégration, en fédérant les droits des individus et ceux des peuples, et jouer, par voie de conséquence, grâce à cet effet combiné, un rôle positif dans la promotion du respect de l'ensemble des droits de l'homme.
- Les directives élaborées par le Haut Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme dans le document « *Projet de directives : une approche fondée sur les droits de l'homme des stratégies de réduction de la pauvreté* » sont intéressantes et peuvent constituer un instrument utile pour l'opérationnalisation et l'évaluation de la politique à mettre en place par les Pays-Bas dans le domaine d'une approche de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme.

- Le Conseil AIV met l'accent, enfin, sur le constat qui a servi de point de départ à l'élaboration de cet avis, à savoir le fait que l'existence d'une pauvreté extrême sur tous les continents rend impossible pour toutes les personnes concernées l'exercice effectif des droits de l'homme. La communauté internationale a donc le devoir d'accorder une priorité élevée au soulagement et, à terme, à l'éradication de la pauvreté. Le dénominateur commun de la politique des droits de l'homme et de la politique de coopération au développement est et doit rester la promotion et la protection de la dignité humaine.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIRECTION DROITS DE L'HOMME
ET CONSOLIDATION DE LA PAIX (DMV)
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC La Haye

La Haye, le 5 avril 2002.

Monsieur Frits Korthals Altes
Président du Conseil consultatif
pour les questions internationales - AIV
Postbus 20061
2500 EB La Haye

Référence: DMV/MR-078/02
Objet: Demande d'avis sur la politique de coopération au développement et les droits de l'homme / Mise en œuvre pratique de l'approche de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme.

Monsieur le Président,

Le Rapport 2001 sur la situation des droits de l'homme (*Notitie mensenrechten 2001*) que le gouvernement a adressé le 14 mai 2001 à la Chambre des Représentants indique que le gouvernement néerlandais cherche à améliorer le rapprochement conceptuel entre la politique des droits de l'homme et la politique de coopération au développement, afin de réaliser une plus grande synergie entre ces deux politiques. Il s'agit en particulier de concrétiser et de mettre en œuvre dans la pratique quotidienne des notions telles que la transparence et la redevabilité des gouvernements ainsi que la participation des citoyens aux processus de développement, en recourant notamment à cet important instrument qu'est la coopération au développement.

Dans la concrétisation des relations de coopération, l'accent porte avant tout sur l'objectif prioritaire de la politique de coopération au développement, à savoir la lutte contre la pauvreté. La place des droits de l'homme au sein de la politique de coopération a déjà fait l'objet d'un avis circonstancié publié en 1987 par la Commission consultative sur les droits de l'homme dans la politique étrangère, la Commission ACM (aujourd'hui remplacée par la commission des droits de l'homme du Conseil AIV). Dans sa réaction formulée à la suite de la publication de cet avis, le gouvernement constatait que les principes de base adoptés par la Commission correspondaient à ceux qui président à la politique gouvernementale, à savoir :

- le principe selon lequel la coopération au développement doit aussi servir les droits de l'homme ;
- le principe selon lequel la promotion des droits de l'homme, y compris dans le cadre de la coopération au développement, doit toujours se fonder sur une approche intégrée des deux catégories de droits de l'homme, c'est-à-dire que la défense des droits civils et politiques ne saurait être dissociée de la défense des droits sociaux, économiques et culturels ;

- le principe selon lequel la promotion des droits de l'homme par l'intermédiaire de la politique de coopération doit faire une place plus grande aux instruments positifs qu'aux instruments négatifs.

Au fil des années, la notion de « bonne gouvernance » – une notion qui englobe à la fois la transparence et la redevabilité des gouvernements et la participation des citoyens – a pris une place de plus en plus importante au sein de la politique de coopération. Par ailleurs, il est généralement admis aujourd'hui que la notion de développement durable implique non seulement la croissance économique, mais aussi l'épanouissement des individus. Il y a déjà longtemps que la pauvreté n'est plus considérée exclusivement en termes d'insuffisance de revenus. Une importance accrue est reconnue à présent à la sécurité et aux possibilités d'épanouissement des populations. Le rapport 2000/2001 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde, intitulé : « Combattre la pauvreté », fait état dans ce contexte des principes d'opportunité, d'habilitation (*empowerment*) et de sécurité.

Depuis quelques années, plusieurs fonds des Nations unies (l'Unicef, le PNUD et l'UNIFEM), ainsi qu'un certain nombre de donateurs bilatéraux (notamment le Royaume-Uni et la Suède), ont intégré dans leur politique l'approche de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme. Cette approche offre un cadre conceptuel pour l'habilitation des populations concernées, de par la place qu'elle fait à leur participation au processus de développement et à une répartition équitable du bien-être. Il y a là un lien très net avec le droit au développement, qui part du principe que l'homme doit occuper une place centrale aussi bien dans le processus de développement que dans le partage des bénéfices du développement. Dans le même temps, une telle approche fondée sur les droits de l'homme permet d'intégrer les droits de l'homme dans la pratique quotidienne, puisqu'elle donne la possibilité d'établir un lien plus direct entre, par exemple, des activités déployées en matière de santé publique et le droit de tout un chacun au meilleur état de santé physique et mentale qu'il soit capable d'atteindre, comme en fait état l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Dans le courant de l'année écoulée, un certain nombre d'activités ont déjà été mises sur pied qui visent à améliorer la cohérence entre la politique de coopération au développement et la politique des droits de l'homme. C'est ainsi que l'attention des spécialistes des politiques sectorielles est désormais attirée sur l'approche fondée sur les droits de l'homme et qu'un document de travail interne sur la lutte contre la pauvreté et les droits de l'homme a été élaboré dans le cadre du projet du ministère visant à la prise en compte de la dimension de lutte contre la pauvreté. Ce document est destiné à servir de point de départ à un train de directives devant permettre aux postes d'étayer la politique de lutte contre la pauvreté dans une perspective de défense des droits de l'homme et de compléter ainsi les stratégies existantes. Inversement, l'argument de la lutte contre la pauvreté peut être utilisé pour aborder les questions de droits de l'homme. Ainsi, dans un pays où l'augmentation des mutilations génitales est préoccupante, on pourrait par exemple souligner l'importance du rôle des femmes dans la croissance économique pourvu qu'elles soient indépendantes et en bonne santé.

Il ne fait aucun doute que le développement est une question de réalisation de droits humains et non pas de charité. Pourtant, l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme suscite encore un certain nombre de questions. La notion de droits de l'homme ne risque-t-elle pas d'être sujette à « inflation » si elle doit inclure tout ce qui a trait au développement ? Le risque est-il réel que les droits de l'homme ne soient que des « droits de papier », des droits qui ne plongent pas leurs racines dans le contexte social ?

La pauvreté est souvent moins un effet d'une violation spécifique de droits par un auteur bien précis que le résultat d'une situation générale néfaste imputable à de nombreux agents qu'il est juridiquement difficile de confronter à leurs responsabilités. Et les pays où se pose la question du droit au développement ne disposent bien souvent pas d'un système juridique efficace. Est-ce que l'utilisation du terme de « droits » dans le contexte du développement ne suscite peut-être pas trop d'espérances qui ne peuvent pas se voir réalisées ? Mais il est sans doute utile d'adopter une attitude pragmatique et de se demander comment une approche fondée sur les droits de l'homme peut se traduire concrètement par la mise en place de stratégies et l'adoption de mesures susceptibles d'être utilisées dans la pratique quotidienne de la politique de coopération au développement, de manière à renforcer la cohérence entre la politique de coopération et la politique des droits de l'homme.

Nous souhaiterions donc que le Conseil AIV nous fasse part de son avis sur toutes ces questions. Notre demande ne porte expressément pas sur la question générale de savoir quelle doit être la place des droits de l'homme dans la politique de coopération au développement, puisqu'un avis précédent a déjà été consacré à cette question. Ce que nous voudrions, c'est que le Conseil AIV nous éclaire en particulier sur les points suivants :

- la manière dont l'approche fondée sur les droits de l'homme peut-être appliquée dans la pratique de la coopération au développement, de façon générale, et dans l'approche sectorielle, en particulier ;
- les dilemmes qui peuvent se poser du fait de la susceptibilité aiguë de certains pays dans le domaine des droits de l'homme (il suffit de penser, par exemple, aux droits des femmes en rapport avec la santé génésique) et la manière d'y faire face ;
- la manière de promouvoir l'approche fondée sur les droits de l'homme auprès des organisations spécialisées et des fonds des Nations unies (en particulier des organisations autres que le PNUD, l'UNIFEM et l'Unicef) ;
- la relation entre le système des DSRP (Documents stratégiques de réduction de la pauvreté) du FMI et de la Banque mondiale et l'approche fondée sur les droits de l'homme, et en particulier la manière dont les DSRP peuvent contribuer au succès de cette approche ;
- la manière de promouvoir concrètement le droit au développement, référence pouvant être faite dans ce contexte aux travaux d'Arjun Sengupta, expert indépendant des Nations unies en matière de droit au développement.

Nous avons l'intention d'organiser à l'automne, au sein du ministère, un atelier qui doit se pencher sur la question, à la lumière notamment de l'avis du Conseil AIV, et élaborer un train de directives concrètes grâce auxquelles les postes pourront intégrer les droits de l'homme dans la pratique quotidienne de la coopération au développement et renforcer l'interaction entre la politique des droits de l'homme et la politique de lutte contre la pauvreté.

Dans l'attente de l'avis du Conseil AIV, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération très distinguée.

Le ministre des Affaires étrangères

(signé)

La ministre de la Coopération

(signé)

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000 **
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*

* *Joint report of the AIV and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV)*

- 21 ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION,
juin 2001
- 22 LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA
RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY,
September 2001
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and
the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment
and quality, *January 2002*
- 26 LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN
EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27 JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de
dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving
for invulnerability, *August 2002*
- 29 CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « *PRO-POOR GROWTH* » DANS LES
PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse
des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*