



Le rôle des indicateurs

Les indicateurs statistiques représentent une arme puissante dans la lutte pour les droits de l'homme. Ils permettent en effet aux individus comme aux organisations, du militant de base et de la société civile aux Nations Unies et aux pouvoirs publics, d'identifier les principales parties prenantes et de les amener à répondre de leurs actes. Aussi l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs constituent-elles aujourd'hui deux éléments clés de la défense des droits de l'homme. Œuvrant ensemble, l'Etat, les militants, les juristes, les statisticiens et les spécialistes du développement innovent en mettant les statistiques au service du changement, que ce soit des mentalités, des stratégies ou sur le terrain. Les indicateurs contribuent notamment à :

- améliorer les politiques et suivre l'évolution des progrès ;
- définir les effets indésirables des lois, politiques et activités ;
- identifier les acteurs qui influent sur la réalisation des droits ;
- déterminer si ces acteurs remplissent leurs devoirs ;
- alerter suffisamment tôt sur les éventuels cas de violation, en incitant à l'action préventive ;
- promouvoir le consensus social sur des arbitrages délicats en raison de ressources limitées ;
- mettre au jour des aspects jusque-là négligés ou passés sous silence.

RESPONSABILISER

Depuis deux décennies, on demande de plus en plus aux acteurs de premier plan de rendre compte de leurs activités, dans tous les domaines de la vie publique, ce qui a conduit à instaurer de nouvelles procédures. La responsabilité formelle est donc en train de voir le jour, de différentes manières : pour que les parties prenantes *acceptent* d'assumer les conséquences de leur action ou de leur inaction sur le plan des droits de l'homme, *coopèrent* en informant et en dialoguant, et *répondent* de manière appropriée aux revendications exprimées.

Au niveau national, les procédures de responsabilisation sont renforcées dans de nombreux pays grâce à la reconnaissance, par la constitution, des droits de l'homme et à la

création d'institutions nationales spécialisées ainsi que de dispositifs spécifiques, tels que des médiateurs et des responsables de la lutte contre les discriminations. Sur la scène internationale, les Etats sont également de plus en plus tenus de rendre compte de leurs activités dans le cadre de mécanismes mis en place à l'échelle régionale ou par les Nations Unies, sur la base de traités ratifiés et par le biais de procédures particulières de portée générale, telles que celles mises en œuvre par les rapporteurs spéciaux, conformément à la Charte des Nations Unies.

Cependant, la responsabilisation ne passe pas uniquement par ces règles formelles. Tout un éventail de moyens se constitue progressivement en vue d'accroître la reconnaissance de la responsabilité d'autres acteurs, dont les entreprises, les ONG et les acteurs multilatéraux, tels que la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce, le Fonds monétaire international et les institutions spécialisées des Nations Unies.

A mesure que ces procédures de responsabilisation sont mises en place, elles élargissent considérablement les possibilités de collecte d'informations. Les Etats qui ratifient un traité sur les droits de l'homme s'engagent à fournir des rapports décrivant dans quelle mesure les droits concernés par ce traité sont réalisés au niveau national. Pour ce qui est des six grands traités sur les droits de l'homme, les ONG sont elles aussi invitées à soumettre des rapports parallèles, ce qui leur donne une excellente occasion de compléter les documents officiels. Pour leur part, en acceptant de respecter des codes de conduite et d'accueillir des inspecteurs extérieurs dans leurs locaux, les entreprises autorisent l'accès à un nombre considérable de données détaillées sur leurs activités.

Outre ces procédures, les droits de l'homme sont de plus en plus utilisés comme critères pour concevoir et évaluer les politiques, engendrant ainsi une demande croissante d'indicateurs. Certains pays, dont l'Afrique du Sud, ont placé les droits de l'homme au centre de leurs stratégies nationales. Ils ont donc besoin d'instruments leur permettant d'orienter et d'évaluer l'impact de leurs politiques. De même, certains pays donateurs, tels que l'Australie ou la Norvège,

L'élaboration et l'utilisation d'indicateurs constituent aujourd'hui deux éléments clés de la défense des droits de l'homme.

se réfèrent aux droits de l'homme pour l'aide qu'ils apportent au développement, et dont ils doivent estimer les retombées. Par ailleurs, les organisations internationales commencent à affirmer leur engagement envers des objectifs précis, tels que ceux résultant des conférences des Nations Unies organisées dans les années quatre-vingt-dix. Or, pour réaliser ces objectifs, il faut obtenir des informations sur les progrès accomplis et savoir si les efforts des participants sont suffisants.

L'INTÉRÊT DES STATISTIQUES

Les statistiques ne rendront jamais pleinement compte des droits, car les problèmes dépassent largement ce que peuvent refléter les chiffres (encadré 5.1). Il en va d'ailleurs de même pour toutes les utilisations des statistiques. Néanmoins, en tant qu'outil d'analyse, les statistiques peuvent élargir les

perspectives, au-delà des généralités, et contribuer à identifier les grands enjeux sociaux.

Certes, la collecte et l'analyse de données exigent beaucoup de temps, de minutie et de précision, ce qui semble leur conférer un caractère théorique éloigné de l'action. Cependant, une fois que les données ont été soigneusement rassemblées, analysées et interprétées, une fois que les résultats ont été publiés et transformés en messages, on dispose d'un instrument d'envergure pour promouvoir les droits de l'homme. De plus, à l'ère des réseaux et des groupes d'intérêts, l'élaboration et la diffusion d'une information précise permet d'attirer rapidement l'attention du plus grand nombre sur un problème donné.

L'évaluation des droits ne se limite toutefois pas à l'avis des spécialistes et au débat international. La montée en puissance de la société civile élargit les possibilités d'analyse, en particulier au niveau local, et ce sont souvent les organisations de la société civile qui trouvent des approches innovantes. En l'absence de statistiques, on utilise parfois, pour mesurer les avancées des droits de l'homme, des classements et des estimations fournis par des experts juridiques et politiques qui sèment souvent la discorde, au lieu de favoriser le dialogue, entre ceux qui prônent le changement et ceux qui font l'objet de l'évaluation (encadré 5.2). Or, de nos jours, ce sont les informations factuelles, et non les opinions, qui donnent le pouvoir d'agir.

Avec la convergence des droits de l'homme et du développement humain, l'attention se porte davantage sur les méthodes quantitatives utilisées en statistique. Cette tendance confère aux informations recueillies un degré de sérieux et de crédibilité supérieur, et montre que nombre des estimations qualitatives antérieures peuvent être remplacées par des données quantitatives plus détaillées, qui sont à même de passer avec succès un examen approfondi et d'abattre les remparts de l'incrédulité.

CRÉER DES INDICATEURS : DU DÉVELOPPEMENT AUX DROITS

Voilà de nombreuses années que des indicateurs statistiques sont utilisés dans le domaine du développement, tant pour défendre ce concept que pour concevoir des mesures ciblées. Autrefois centré sur les indicateurs économiques, l'intérêt s'est élargi à d'autres aspects depuis le premier *Rapport mondial sur le développement humain*, daté de 1990. Les éditions successives de ce rapport ont présenté des indicateurs composites — l'IDH, l'IPH, l'ISDH et l'IPF — qui ont retenu l'attention des décideurs et suscité

ENCADRÉ 5.1

A manipuler avec précaution

Les statistiques ne doivent pas être utilisées aveuglément. Elles sont une grande source de clarté, mais aussi de distorsion. Lorsqu'ils reposent sur des recherches et une méthode minutieuses, les indicateurs contribuent à établir des preuves incontestables, à instaurer le dialogue et à accroître la responsabilité. A condition toutefois d'être :

- *politiquement pertinents* : pour délivrer des messages sur des thèmes pouvant être influencés directement ou indirectement par l'action politique ;
- *fiables* : pour permettre à différentes personnes de les utiliser en obtenant des résultats cohérents ;
- *valides* : c'est-à-dire s'appuyant sur des critères identifiables qui mesurent ce qu'ils sont supposés mesurer ;
- *mesurables sur la durée* : caractéristique indispensable s'ils sont censés suivre les avancées et la réalisation des objectifs fixés ;
- *décomposables* : pour s'appliquer à des catégories sociales, des minorités ou des individus donnés ;
- *conçus pour dissocier autant que possible le responsable et l'objet du contrôle* : pour limiter les conflits d'intérêts qui surviennent lorsqu'un acteur contrôle ses propres performances.

Lorsque les droits sont menacés, il est capital de présenter les faits correctement. Compte tenu de son puissant retentissement, l'utilisation des statistiques doit se plier aux quatre précautions suivantes :

- *Sur-utilisation* : A elles seules, les statistiques ne peuvent pas rendre une image complète des droits et doivent donc s'accom-

pagner d'autres moyens d'évaluation. Toute analyse statistique doit s'intégrer dans une interprétation faisant appel à une analyse politique, sociale et contextuelle plus large.

- *Sous-utilisation* : Il est rare que l'on collecte volontairement les informations qui touchent à des sujets compromettants, embarrassants ou simplement méconnus. Dans les années quatre-vingt, un travailleur social européen qui déplorait le manque d'informations sur les sans-abri a observé : « Tout le reste est comptabilisé : chaque vache, chaque poulet et chaque plaque de beurre. » Même lorsque des données existent, il peut s'écouler plusieurs années avant qu'elles ne soient rendues publiques. Et encore, des pressions politiques peuvent alors s'exercer sur les médias pour empêcher la publication des conclusions.

- *Utilisation à mauvais escient* : On collecte plus volontiers des données sur les institutions et les rapports officiels, ainsi que les événements qui ont effectivement eu lieu, en négligeant ce qui ne s'est pas produit ou ce qui a été évité. Mais ce n'est pas parce que les données manquent que les occurrences sont moindres. La répression structurelle est invisible lorsque la peur dissuade les individus de protester, de porter plainte ou de s'exprimer librement.

- *Abus politiques* : Les indicateurs peuvent être manipulés à des fins politiques dans l'intention de discréditer certains pays ou acteurs. En les utilisant comme critères pour les relations commerciales ou l'aide internationale, on ne fait qu'inciter davantage à la manipulation de l'information.

Sources : Bureau du Rapport mondial sur le développement humain ; Jabine et Claude, 1992 ; Spiner, 2000

des discussions sur les stratégies au service du développement humain.

Les indicateurs du développement humain et ceux des droits de l'homme présentent trois caractéristiques communes. Premièrement, ils visent tous à produire des informations fournissant des signaux sur les actions permettant d'améliorer les libertés humaines — c'est-à-dire la possibilité de s'affranchir de la misère, de la peur et de la discrimination. Deuxièmement, ils s'appuient sur l'évaluation des moyens utilisés et des résultats obtenus, en se concentrant non seulement sur le taux d'alphabétisation et de mortalité infantile, mais aussi sur le nombre d'élèves par enseignant et le taux de vaccination. Troisièmement, ils utilisent des mesures portant à la fois sur des moyennes et des composantes particulières, à l'échelle mondiale et locale, afin de produire des informations à de nombreux niveaux. En revanche, trois aspects les séparent :

- **Fondements conceptuels.** Les indicateurs du développement humain s'attachent à l'accroissement des potentialités humaines. Les indicateurs des droits de l'homme, eux, évaluent si les individus vivent dans la dignité et la liberté, et dans quelle mesure les principales parties prenantes s'acquittent de leurs devoirs pour créer et préserver les dispositifs sociaux nécessaires.

- **Centre d'intérêt.** Les indicateurs du développement humain sont avant tout axés sur les performances et les facteurs humains, soulignant les inégalités et les souffrances inacceptables. Les indicateurs des droits de l'homme portent également sur les aspects humains, mais éclairent sous un jour nouveau les politiques et les activités des entités juridiques et administratives, ainsi que le comportement de la fonction publique.

- **Informations supplémentaires.** L'évaluation des droits de l'homme nécessite des données supplémentaires, non seulement sur les violations perpétrées, telles que les tortures et les disparitions, mais aussi sur le déroulement de la justice, notamment les institutions et le cadre juridiques, ainsi que des sondages d'opinion sur les normes sociales. En outre, elle met davantage l'accent sur la décomposition des données en fonction du sexe, de l'appartenance ethnique, de la race, de la religion, de la nationalité, de la naissance, de l'origine sociale et de toute autre distinction pertinente.

Les indicateurs du développement humain ont depuis longtemps révélé que les droits économiques et sociaux étaient une réalité lointaine pour des millions de personnes. L'indicateur de la pauvreté humaine se concentre sur l'absence des capacités économiques et sociales de base : vivre longtemps et en bonne santé, s'instruire, disposer de moyens suffisants pour bénéficier de condi-

tions de vie décentes, être intégré dans la vie de la société et de la communauté.

Une fois ajustées au contexte des pays en développement et des pays industrialisés, les composantes de l'IPH indiquent non seulement l'étendue du dénuement humain dans le monde, mais aussi l'existence de déficits dans tous les pays, quel que soit leur degré de développement (voir « Quels sont les enseignements des indicateurs du développement humain ? »). En constituant des mesures synthétiques des déficits, les indicateurs du développement humain jouent un rôle crucial dans la dénonciation des manques criants dont souffre une multitude d'individus dans le monde, et fournissent des outils importants pour la défense des droits de l'homme.

Néanmoins, pour rendre compte des autres aspects des droits de l'homme et créer des outils visant à définir des moyens d'action et de pression, nous avons besoin d'indicateurs susceptibles de faire naître une culture de la responsabilité. L'émergence de cette culture nécessite d'explorer dans quelle mesure les différents acteurs de la

ENCADRÉ 5.2

Les indicateurs de liberté étaient-ils vraiment adaptés à leur époque ?

Introduit par le *Rapport mondial sur le développement humain 1990*, l'indicateur du développement humain a immédiatement attiré l'attention sur les performances économiques et sociales des pays. Mais nombreux sont ceux qui ont demandé pourquoi il faisait l'impasse sur les libertés politiques et civiles, pourtant inhérentes au concept de développement humain. Pour rééquilibrer le point de vue, les deux rapports suivants se proposèrent d'ajouter les libertés civiles et politiques à l'IDH.

Le *Rapport mondial sur le développement humain 1991* introduisit l'indicateur de la liberté humaine, découlant de 40 critères répertoriés par le Professeur Charles Humana dans son ouvrage intitulé *World Human Rights Guide*. Suite à un examen et un débat critiques sur cette source et cette méthode, le *Rapport mondial sur le développement humain 1992* a élaboré l'indicateur de la liberté politique. Centré sur cinq libertés et faisant appel à l'opinion d'un ensemble d'experts, cet indicateur note les pays de 1 à 10. Pourquoi ces deux indicateurs n'ont-ils pas été repris par la suite ?

- L'indicateur de la liberté humaine comme l'indicateur de la liberté politique étaient fon-

dés sur des appréciations qualitatives, et non sur des données empiriques quantifiables.

- Ces deux indicateurs avaient pour but d'analyser des aspects complexes au moyen de réponses sommaires : soit oui ou non, soit une note de 1 à 10. Mais en l'absence de statistiques et d'exemples, ces indicateurs ne permettaient pas au lecteur de comprendre les évaluations.

- Si l'IDH montre clairement les changements à opérer via les données afférentes à ses composantes, en revanche, ni l'indicateur de la liberté humaine ni l'indicateur de la liberté politique n'étaient en mesure de révéler pourquoi un pays se voyait attribuer un oui plutôt qu'un non ou la note de 4 plutôt que de 5, par exemple. Par conséquent, les évaluations ne pouvaient pas être traduites en arguments.

Toute évaluation des libertés humaines sera inévitablement contestée. Raison de plus pour adopter une méthode transparente et reproductible par tous et pour canaliser les divergences d'opinion en un débat plutôt qu'en un conflit exacerbé. Les enseignements tirés de ces indicateurs de liberté doivent au contraire éclairer le processus d'élaboration des indicateurs des droits de l'homme.

Sources : Humana, 1992 ; Bureau du *Rapport mondial sur le développement humain*.

société œuvrent à la réalisation des droits et de déterminer s'ils remplissent ou non leurs obligations dans ce domaine. Concernant l'Etat, ces obligations sont définies par le droit international, qui fournit un cadre pour l'élaboration d'indicateurs de la responsabilité juridique. Cependant, étant donné qu'il faut prendre en compte les conséquences complexes de l'intervention d'autres acteurs, à l'échelle locale et mondiale, nous devons construire des indicateurs dont la portée dépasse les obligations juridiques actuelles.

L'analyse des droits à travers le prisme des statistiques requiert un large éventail d'informations, allant de mesures synthétiques (indicateurs du développement humain et performances moyennes nationales, notamment) à des données détaillées propres à un contexte particulier. L'accroissement de l'espérance de vie ou de l'apport

calorique moyen dans un pays constitue certes un pas important vers la concrétisation des droits, mais, en même temps, des données bien plus précises et décomposées sont nécessaires pour déterminer si les droits de tous sont réalisés. L'utilisation des statistiques pour aller au fond des problèmes peut permettre de débusquer les disparités que masquent les moyennes observées, et d'attirer l'attention sur les mesures à prendre pour y remédier (encadré 5.3).

De nombreux acteurs de la société participent à la construction de ces pyramides de données. Ainsi, le Haut commissaire aux droits de l'homme encourage les initiatives destinées à concevoir des indicateurs pertinents à l'échelle mondiale. Les organismes de suivi des traités sur les droits de l'homme ont, eux, défini des lignes directrices pour les statistiques que les Etats parties doivent inclure dans leurs rapports afin de montrer dans quelle mesure ils respectent, protègent et réalisent les droits. De leur côté, certaines entreprises se sont mises à communiquer davantage de données sur leurs activités et leur influence, même si une telle transparence suscite encore bien des réticences. Enfin, les organisations de la société civile (des groupes de militants de base aux observatoires de politiques) collectent et analysent les informations locales pour mieux comprendre les obstacles à surmonter au niveau de leur pays, des municipalités et des communautés.

En dépit de multiples similitudes, les indicateurs des droits de l'homme et ceux du développement humain ne mettent pas tous l'accent sur les mêmes aspects, ce qui montre clairement qu'un bon classement sur le plan du développement humain ne garantit pas une situation irréprochable en matière de droits de l'homme. La réalisation des droits va nettement au-delà de la performance nationale moyenne, et les pays qui réussissent le mieux en termes de développement humain doivent tout autant rendre compte que les autres de la réalisation des droits (encadré 5.4).

Les indicateurs des droits de l'homme doivent être examinés selon quatre angles qui se recoupent :

- *Déterminer si les pays respectent, protègent et réalisent les droits* : c'est le cadre principal dans lequel s'inscrit la responsabilité de l'Etat.
- *Veiller à ce que les principes relatifs aux droits soient satisfaits* : en observant si les droits sont réalisés sans discrimination, avec des progrès suffisants, la participation de la population et des recours et protections efficaces.
- *Garantir l'accès aux droits* : au travers des normes, des institutions, des lois et d'un environnement économique favorable qui

ENCADRÉ 5.3

Des statistiques à lire entre les chiffres

Prenons le cas d'un pays dans lequel 87 % des enfants fréquentent l'enseignement secondaire. Que nous apprend ce chiffre sur le droit des enfants à l'instruction ? De toute évidence, que l'objectif fixé, à savoir l'accès de tous à l'instruction secondaire, n'a pas été atteint. Mais toutes les parties prenantes ont-elles rempli leurs obligations ? Afin de répondre à cette question, il faut regarder au-delà de ce résultat statistique, pour aller au cœur du problème.

Si nous découvrons que seulement 77 % des filles sont scolarisées, contre 97 % des garçons, cela signifie que l'échec est essentiellement lié à un problème de discrimination. Les sondages d'opinion révèlent-ils que les parents attachent moins d'importance à l'instruction des filles ? Alors, c'est que les parents ne respectent pas le droit de leurs filles à être instruites, et le gouvernement manque à son devoir de sensibiliser le grand public et de changer les habitudes. Autre cas de figure, les sondages mettent en évidence des insuffisances dans l'infrastructure scolaire, notamment l'absence de salles de classe distinctes pour les filles ou le manque de femmes enseignantes. Dans ce cas, c'est le gouvernement qui s'abstient de promouvoir le droit des filles à un accès à l'instruction.

Supposons maintenant qu'il y ait égalité sociologique entre les sexes, mais qu'une législation discriminatoire consacre l'apartheid et fournisse un nombre scandaleusement insuffisant d'écoles destinées aux écoliers de l'ethnie opprimée, qui ne sont que 40 % à être scolarisés. Cette situation constituerait un manquement du gouvernement à respecter les droits de tous les individus sans discrimination aucune, qui impose une modification immédiate de la législation, mais aussi des institutions et des normes en vigueur.

Source : Bureau du Rapport mondial sur le développement humain.

Autre cas : on n'observe aucune discrimination, mais toutes les écoles manquent de moyens et ne sont pas en mesure de dispenser une instruction de qualité. L'Etat accorde-t-il suffisamment d'attention à l'enseignement ? Tout dépend des ressources disponibles. Dans un pays consacrant deux fois plus d'argent à l'armée et aux palais présidentiels qu'à l'enseignement secondaire, la réponse serait « non », et le gouvernement serait coupable de ne pas réaliser convenablement les droits de la population. En revanche, dans un pays allouant 0,5 % de son revenu à la sécurité nationale et 8 % à l'enseignement secondaire, la réponse différerait sensiblement : c'est le manque de ressources, et non une mauvaise perception des priorités, qui constitue le facteur limitant.

Mais dans quel sens évolue la situation ? Si un pays a augmenté le taux de scolarisation de 50 à 87 % en cinq ans, on considérera qu'il avance rapidement vers la réalisation des droits. En revanche, si la proportion d'enfants scolarisés a chuté de 95 à 87 %, ce pays aura régressé.

Si les moyens manquent, à quoi servent les pays donateurs et la communauté internationale ? A combien se monte l'aide au développement qu'ils apportent ? Quel pourcentage est affecté à l'enseignement ?

A l'évidence, les statistiques ne suffisent pas à donner des réponses définitives. Néanmoins, elles contribuent réellement à poser des questions clés. Aussi doivent-elles s'intégrer à une analyse approfondie des parties prenantes et de leurs obligations. Si les statistiques peuvent indiquer si ces obligations sont remplies ou non, elles contribuent à l'émergence d'un sentiment de responsabilité et, au final, à la réalisation des droits.

transforment les résultats obtenus (besoins satisfaits) en droits réalisés.

- *Identifier les principaux acteurs non étatiques* : en mettant en lumière les autres acteurs qui influent sur la réalisation des droits et en montrant la nature de cette influence.

On entend souvent dire que les droits civils et politiques requièrent une approche différente, lorsqu'il s'agit de concevoir des indicateurs, de celle des droits économiques, sociaux et culturels. Mais la plupart de ces différences ne sont que des idées reçues (encadré 5.5). Un même cadre peut être adapté à la définition d'indicateurs, pour tous les droits de l'homme.

RESPECTER, PROTÉGER ET RÉALISER LES DROITS

Évaluer la responsabilité juridique de l'État consiste à déterminer si ce dernier respecte, protège et réalise les droits, tout en tenant compte des contraintes liées à ses moyens, de son histoire et de ses conditions naturelles.

- *Respecter les droits*, c'est s'abstenir de s'immiscer dans les droits des individus, que ce soit par la torture ou l'arrestation arbitraire, par l'expulsion d'individus hors de leur logement ou par l'application de tarifs qui rendent les soins médicaux inaccessibles aux personnes pauvres.

- *Protéger les droits*, c'est empêcher les violations par d'autres intervenants, qu'il s'agisse de vérifier que les employeurs satisfont aux normes élémentaires de travail, d'interdire le monopole des médias ou d'empêcher les parents de tenir leurs enfants à l'écart du système scolaire.

- *Réaliser les droits*, c'est prendre des mesures, notamment législatives, budgétaires et juridiques, par exemple instaurer une loi qui, à travail égal, prévoit un salaire égal, ou augmenter les dépenses consacrées aux régions les plus défavorisées.

RESPECTER LES DROITS

Les statistiques permettent de mettre en lumière les violations des droits. Les données sur la torture, les expulsions, la fraude électorale et les blocus alimentaires à l'origine de famines sont autant de moyens de pression pour exiger des responsables qu'ils répondent de leurs actes. Dans ces conditions, la collecte d'éléments statistiques constitue un défi de taille, en raison du retentissement énorme de ces données et du fait que les données officielles sont souvent la source d'information la plus pauvre. Peu de pays rendraient publics, de leur propre chef, des informations sur les actes les plus abjects. Cette incapacité prévisible à rendre compte du manquement de l'État à respecter les droits nécessite certaines précautions avant

ENCADRÉ 5.4

Comment user et abuser de l'indicateur du développement humain

L'Ontario est l'unique province du Canada à financer intégralement les écoles confessionnelles d'une seule communauté : les catholiques. Alors que 8 % de la population appartiennent à des minorités religieuses (juive, sikh ou musulmane pour la plupart), l'État ne participe nullement au soutien de leurs écoles. Aussi, 42 000 élèves de l'Ontario fréquentent un établissement religieux privé, pour un coût moyen annuel de plus de 5 000 dollars par enfant.

En 1976, le Canada a pourtant ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui comporte un engagement de non-discrimination pour des motifs religieux. L'un des parents issu d'une minorité religieuse a porté son cas devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, en remettant en cause la politique de l'Ontario, qui ne finance que les écoles d'une seule religion. En 1999, le Comité a décidé qu'il s'agissait d'un cas de discrimination religieuse, laissant au Canada 90 jours pour y remédier de manière efficace et applicable.

En février 2000, le gouvernement canadien a fait savoir au Comité qu'aucune solu-

tion ne serait apportée parce que l'enseignement relevait de la compétence de chaque province, et que les autorités de l'Ontario refusaient de se soumettre à la décision. L'une des raisons invoquées par le chef du gouvernement de l'Ontario était que le Canada arrivait en tête du classement pour l'indicateur du développement humain : « Si [les Nations Unies] estiment que notre pays offre la meilleure qualité de vie au monde... je suppose que cela inclut également notre système éducatif, ainsi que la manière dont nous traitons les minorités religieuses. »

Or, le classement selon l'IDH ne constitue pas une telle garantie. L'IDH se contente de refléter les performances moyennes, au niveau national, pour les aspects les plus fondamentaux, dont le taux d'alphabétisation des adultes et le taux de scolarisation. Les scores élevés obtenus par le Canada pour ces deux critères n'excluent pas qu'il y ait une discrimination religieuse dans l'accès à l'enseignement public et ne sauraient en aucun cas dispenser l'Ontario de remédier au problème.

Sources : Bayefsky, 2000 ; Bureau du Rapport mondial sur le développement humain ; Ontario Parents for Equality in Education Funding, 2000 ; CFRB 1010, 1999.

ENCADRÉ 5.5

En finir avec les idées reçues sur la différence

On oppose souvent les droits civils et politiques, d'une part, aux droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part, et on se sert ensuite de cette opposition pour justifier les approches très différentes utilisées pour évaluer les uns et les autres. Cependant, nombre de ces oppositions ne sont que des idées reçues.

Idee reçue 1 : Les droits civils et politiques sont tous des droits négatifs, alors que les droits économiques, sociaux et culturels sont tous positifs. Il n'en est rien. Il existe des devoirs positifs et négatifs à assumer pour respecter, protéger et réaliser ces deux types de droits. Garantir le droit à un procès équitable consiste à prendre les mesures nécessaires à l'instauration d'une magistrature indépendante dotée d'une formation et d'une rémunération à même de préserver l'intégrité des juges. Assurer le droit au logement revient notamment à ne pas compromettre l'accès des individus au logement, c'est-à-dire s'abstenir de les expulser.

Idee reçue 2 : Les droits civils et politiques sont réalisés instantanément, tandis que les droits économiques, sociaux et culturels le sont progressivement. Ce n'est pas vrai. Même si les actes de torture doivent cesser immédiatement, certains pays auront besoin de temps et de moyens pour veiller à ce qu'ils ne se reproduisent pas, en formant les officiers de police, en installant des systèmes de surveillance des prisonniers et en réexaminant les cas portés devant les tribu-

naux. En revanche, même si l'augmentation du taux de scolarisation dans le secondaire est souvent une question de moyens, les lois qui introduisent une discrimination entre les garçons et les filles ou entre les religions ou les races dans l'enseignement doivent être abrogées sans délai.

Idee reçue 3 : Les droits civils et politiques ne coûtent rien, alors que les droits économiques, sociaux et culturels nécessitent tous un investissement. Ce n'est pas le cas. Organiser des élections libres et démocratiques peut revenir cher. À l'inverse, abroger une législation discriminatoire sur le logement ou la santé ne coûte rien.

Idee reçue 4 : Tous les indicateurs des droits civils et politiques correspondent à des descriptions qualitatives, ceux des droits économiques, sociaux et culturels à des statistiques quantitatives. Faux. Les statistiques revêtent une grande importance dans l'évaluation de l'ampleur de la torture, des conditions de détention et de la participation politique. Et les descriptions qualitatives peuvent se révéler utiles pour juger de la capacité d'une loi à protéger les droits des locataires, par exemple.

Une fois que ces idées reçues sont dissipées, on entrevoit les similitudes entre les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, ce qui justifie une approche commune dans la définition des nouveaux indicateurs.

Sources : Green, 2000 ; Bureau du Rapport mondial sur le développement humain.

d'établir des comparaisons entre les pays ou au fil du temps à l'intérieur d'un pays.

Il est bien connu que ce type de statistiques est forcément aléatoire et fait souvent

défait. Si des données permettent d'établir le nombre de cas de torture, et, ainsi, de condamner les agissements d'un pays, l'absence de telles données ne justifie aucunement de fermer les yeux sur la situation. Parfois, le manque d'informations est même révélateur (encadré 5.6). Il arrive aussi que des données officielles tenues secrètes soient divulguées, ce qui met au jour une quantité d'informations inespérée — et certainement davantage que les coupables ne le souhaiteraient. Par exemple, au Guatemala, un dossier récemment découvert montre clairement qu'au début des années quatre-vingt, le pouvoir politique de ce pays a organisé un régime de terreur. On a ainsi pu remonter jusqu'au sommet de la hiérarchie pour trouver les responsables de toutes les morts et disparitions au cours de cette période (encadré 5.7).

Au niveau de la collecte de données, la séparation entre celui qui contrôle et celui qui est contrôlé contribue à supprimer cette distorsion, mais place souvent dans une position dangereuse ceux qui tentent de démontrer que tel ou tel droit est bafoué. Les organisations internationales et les associations locales pour les droits de l'homme affrontent courageusement ces risques pour rassembler des informations, notamment sur la torture, la répression des médias, la manipulation électorale et les disparitions anciennes, tout en reconnaissant que la description qui en résulte est imparfaite.

Compléter cette description prend parfois de nombreuses années. En Afrique du Sud, la commission Vérité et réconciliation a attaché une grande importance à la collecte et l'analyse des données, recueillant 21 300 déclarations et identifiant 37 700 violations flagrantes des droits de l'homme, qui ont formé la plus grande base de données structurée sur les droits de l'homme jamais élaborée. En fournissant des détails sur l'âge et le sexe des victimes, leur opinion politique, ainsi que la nature et la date des abus commis à leur encontre, celle-ci a permis aux chercheurs de faire le bilan des violations des droits de l'homme dans ce pays. Ces résultats ont étayé les conclusions de la commission, en mettant clairement en lumière l'étendue des violences passées, ce qui a permis de mieux adapter les mesures de réparation.

PROTÉGER LES DROITS

Pour protéger les individus de la violation de leurs droits par des acteurs privés, l'Etat doit identifier ces derniers. Par exemple, il arrive que des entreprises polluent l'environnement et nuisent à la santé publique, ou que des propriétaires sans scrupules menacent le droit à un logement décent de locataires sans défense. La violence familiale représente également un danger pour la sécurité et la santé des personnes, en particulier des femmes et

ENCADRÉ 5.6

Lorsque le silence en dit long

Un gouvernement communiquera rarement de son propre chef et ouvertement des données compromettantes sur les pires violations des droits. En Argentine, les statisticiens et les économistes furent parmi les premiers à « disparaître » en 1976-1977, ce qui témoignait des craintes du gouvernement militaire de voir divulguées des informations révélatrices. Mais même en l'absence de statistiques, on peut trouver des indices. Une brusque rupture ou une modification dans une série de données peut en dire long. Ceux qui bafouent les droits laissent souvent des empreintes dans les statistiques ainsi que de puissants motifs de suspicion. Lorsqu'ils se livrent à l'analyse des données relatives aux droits de l'homme, les statisticiens sont capables d'identifier des schémas prévisibles et systématiques en lisant entre les chiffres.

Absence de données sur un phénomène connu. Après la catastrophe de Tchernobyl, dans l'ancienne Union soviétique, de nombreux rapports non officiels ont montré que les médecins avaient reçu l'ordre de ne pas diagnostiquer les maladies liées à la radioactivité, comme le cancer, la leucémie et l'anémie. Alors que les données auraient dû traduire une augmentation du nombre des cas, le silence imposé s'est soldé par une diminution aussi nette que suspecte.

Interruption soudaine d'une série de données. Le kwashiorkor est une maladie

infantile grave qui apparaît suite à une malnutrition prolongée. En 1968, sous le régime de l'apartheid, des données collectées en Afrique du Sud ont révélé que cette maladie affectait 300 fois plus les Noirs que les Blancs. Plutôt que de s'attaquer aux causes de ce mal, le gouvernement sud-africain a tout simplement choisi de cesser de recueillir des informations sur cette affection, dans le but manifeste de dissimuler le problème.

Trop beau pour être vrai. Toutes les données brutes affichent des variations et des fluctuations aléatoires. Lorsque celles-ci disparaissent et qu'une série devient très régulière, voire témoigne d'une amélioration au fil du temps ou se rapproche considérablement des objectifs fixés, il y a de fortes raisons de suspecter que ces données ont été forgées de toutes pièces pour masquer la réalité.

De brusques progressions dans d'autres catégories de données. En Argentine, pendant la dictature militaire des années soixante-dix, les corps des individus exécutés en prison ont été dissimulés dans la catégorie statistique des obsèques *nigun nombre* (« sans nom »). Une enquête portant sur la période de 1970 à 1984 a révélé un véritable bond en avant du nombre d'enterrements *nigun nombre* au plus fort de la dictature, indiquant ainsi où étaient passés les disparus.

Source : Samuelson et Spiner, 1992.

ENCADRÉ 5.7

Des statistiques qui révèlent l'horreur, et incitent à la responsabilité

Personne au Guatemala ne peut prétendre qu'il n'a pas été au courant des disparitions survenues au début des années quatre-vingt : plusieurs ONG de premier plan, ainsi que la commission du Guatemala sur les droits de l'homme, ont fait tout leur possible pour alerter l'opinion sur le sort de nombreux scientifiques, étudiants, médecins et ingénieurs.

Mais des archives militaires découvertes en 1998 ont révélé que les forces armées avaient conservé le détail des opérations de leurs escadrons de la mort. En reconstituant les données à partir de ces documents, on a pu mettre en évidence une initiative politique résolue prise à la fin de l'année 1983 : la stratégie de terreur menée sans distinction dans les campagnes, tuant essentiellement les paysans, a fait place à une série de disparitions

extrêmement ciblées de personnes, principalement dans la capitale.

Les conséquences ? Le passage d'un mode de terreur à l'autre, si bien rendu par les données, a été tellement spectaculaire, total et soudain qu'il a dû faire l'objet d'une excellente coordination. Qui détenait le pouvoir de faire cesser les massacres dans les zones rurales pour procéder à une série d'assassinats sélectifs dans les villes ? Personne, à l'exception du haut commandement militaire guatémaltèque. La responsabilité ne s'arrête pas à ceux qui ont appuyé sur la détente ou rédigé le rapport sur les escadrons de la mort. La preuve statistique peut la faire remonter jusqu'à ceux qui se sont servi de l'assassinat comme stratégie politique ultime.

Source : Ball, 1999.

des enfants. Comment déterminer dans quelle mesure un pays protège sa population contre ce type de menaces ?

- *En mesurant directement les activités nocives* : polluants chimiques déversés dans un cours d'eau, salaires inférieurs aux minima payés par une entreprise, mauvais traitements infligés aux femmes au sein de la famille, évolution significative du taux de délinquance et de criminalité à l'échelle locale, etc.

- *En mesurant l'action gouvernementale destinée à empêcher ou à mettre un terme à ces activités nocives*. La législation constitue la première arme dont dispose l'Etat en cas de violation des droits de l'homme par d'autres parties prenantes. Mais quels efforts l'Etat déploie-t-il pour faire respecter ces droits ? Ces efforts pourraient être évalués, par exemple, à l'aune de la fréquence des inspections dans les entreprises qui polluent ou qui instaurent des conditions de travail inférieures aux normes, ainsi qu'à l'aune de l'ampleur des sanctions appliquées. Il faut également déterminer les obstacles qui empêchent les enfants d'aller à l'école, tels que l'attitude des parents ou les règles établies par les employeurs, et les mesures que prend le gouvernement pour venir à bout de ces obstacles.

RÉALISER LES DROITS

La réalisation des droits passe par la définition et la mise en œuvre de mesures garantissant à chaque individu ses droits et le meilleur accès à ses droits. Ce type de mesure concerne tous les droits, mais il n'existe pas de formule unique pour toutes les situations. Chaque pays doit élaborer les mesures et les dispositifs sociaux appropriés pour que les droits de l'ensemble de sa population soient réalisés.

Quelles en sont les conséquences ? Vérifier que l'Etat remplit ses obligations concernant la réalisation des droits exige un examen approfondi du contexte. L'analyse du développement, notamment les conclusions des *Rapports mondiaux sur le développement humain*, constitue là un outil de choix. Il s'agit de comprendre les relations entre les choix de politique et ce qui en résulte sur les plans économique et social, dans des situations très différentes et à divers niveaux de développement. Cependant, quel que soit le contexte, des indicateurs sont nécessaires pour veiller à ce que :

- ces choix respectent les principes fondamentaux relatifs aux droits (non-discrimination et participation réelle) ;
- des mesures soient prises pour permettre des progrès suffisants et des recours et protection efficaces ;

- les droits soient garantis par des normes, des institutions et des lois sociales, ainsi que par un environnement économique favorable.

GARANTIR LES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET DES MESURES ADÉQUATES

Pour chaque droit, des principes fondamentaux doivent être respectés et des actions entreprises, à savoir :

- Éliminer la discrimination, afin de garantir un traitement équitable pour tous ;
- Accomplir des progrès suffisants, afin de concentrer les moyens et les efforts sur les droits ;
- Assurer une participation réelle, afin que les individus soient associés aux décisions qui concernent leur vie ;
- Instaurer des recours et des protections efficaces, afin de permettre une réparation lorsque les droits sont bafoués.

Profondément enracinés dans les concepts de justice sociale, ces principes et ces appels à l'action sont largement renforcés par les lois internationales sur les droits de l'homme, qui représentent de puissants outils juridiques (encadré 5.8). C'est souvent en évaluant si ces principes se retrouvent dans les stratégies et la pratique que les organisations de la société civile ont remporté le plus de victoires grâce à l'utilisation d'indicateurs pour affirmer les droits.

ÉLIMINER LA DISCRIMINATION

La discrimination peut être de droit, c'est-à-dire intégrée dans les politiques via la législation ou des institutions qui favorisent certai-

ENCADRÉ 5.8

Des normes juridiques sous-tendent l'ensemble des droits

Les principaux documents du droit international des droits de l'homme insistent sur les principes et les obligations d'agir imposés par la réalisation des droits :

- **Non-discrimination.** « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. » (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 2[1]).
- **Progrès adaptés.** « Alors que le plein exercice des droits considérés peut n'être assuré que progressivement, les mesures à prendre à cette fin doivent l'être dans un délai raisonnablement bref à compter de l'entrée

en vigueur du Pacte pour les Etats concernés. Ces mesures doivent avoir un caractère délibéré, concret et viser aussi clairement que possible à la réalisation des obligations reconnues dans le Pacte » (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 3, paragraphe 2).

- **Participation réelle.** « Les Etats doivent encourager dans tous les domaines la participation populaire, qui est un facteur important du développement et de la pleine réalisation de tous les droits de l'homme » (Déclaration sur le droit au développement, article 8[2]).

- **Recours effectif.** « Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi » (Déclaration universelle des droits de l'homme, article 8).

Sources : ONU ; 1948, 1966a, 1966b, 1986, 1990.

nes personnes et en marginalisent d'autres. Mais elle peut également être de fait, c'est-à-dire visible dans les répercussions des politiques, suite à une injustice, qui, elle, n'apparaît plus au grand jour. Il est donc nécessaire d'éliminer ces deux sortes de discrimination pour réaliser les droits. La discrimination à dessein, telle qu'elle est pratiquée dans le cadre d'une législation donnée, peut être supprimée assez rapidement, car son maintien ne se justifie absolument pas. En revanche, la discrimination qui se manifeste au niveau des conséquences des mesures mises en œuvre nécessite du temps et des efforts supplémentaires pour disparaître. Cependant, elle revêt autant d'importance dans la mesure où une injustice passée peut facilement devenir d'actualité et perdurer si le problème n'est pas résolu.

Les données chiffrées comptent parmi les outils les plus performants pour révéler la discrimination de fait, souvent lorsqu'on ne se rend pas compte ou lorsqu'on ne veut pas croire que cette discrimination existe. C'est précisément dans ce cas que les statistiques peuvent venir à bout des idées reçues, dévoiler des distorsions jusqu'alors ignorées et dénoncer le *statu quo* comme étant inacceptable. Ainsi, les statistiques font largement apparaître la discrimination fondée sur la race

ou le sexe, ce qui améliore la prise de conscience des problèmes au niveau national.

La discrimination en matière de dépenses éducatives, et donc de niveau d'instruction, telle que pratiquée en Afrique du Sud sous le régime de l'apartheid, en constituait une illustration parfaite (diagramme 5.1). Il subsiste aujourd'hui d'importants écarts dans ce domaine, mais le gouvernement actuel prend des dispositions pour les réduire. De plus, les mesures des disparités sociologiques entre les sexes, telles que l'ISDH et l'IPF, révèlent l'existence d'une discrimination envers les femmes dans tous les pays. Dans les pays en développement, les femmes analphabètes sont encore 80 % plus nombreuses que les hommes dans cette situation. Par ailleurs, à l'échelle mondiale, les femmes n'occupent que 14 % des sièges parlementaires. Les enquêtes sur l'utilisation du temps et le travail indiquent inmanquablement que les femmes sont moins payées, à travail égal, et passent un nombre d'heures bien supérieur à effectuer des tâches non rémunérées.

À l'échelle nationale, la décomposition des éléments du développement humain par région, sexe et appartenance ethnique donne une première image saisissante de l'identité des individus défavorisés ou victimes de discrimination concernant leurs droits économiques et sociaux. Certes, l'indicateur composite du développement humain exprime d'une manière générale les performances moyennes en termes d'espérance de vie, d'alphabétisation, de scolarisation et de moyens garantissant des conditions de vie décentes. Mais c'est l'indicateur de la pauvreté humaine qui reflète le mieux le dénuement et la discrimination, car il s'attache non pas au progrès moyen, mais à la proportion de personnes n'atteignant pas un niveau minimum.

Dans les rapports nationaux sur le développement humain, de nombreux pays utilisent à présent leurs statistiques officielles pour décomposer ces indicateurs par région, sexe, appartenance ethnique et catégorie de revenu. Le contraste entre les différents résultats apparaît ainsi immédiatement (diagramme 5.2). Au Brésil, deux cellules de réflexion gouvernementales ont élaboré, avec le concours du PNUD, une base de données détaillée, composée de statistiques sur le développement humain. Cette base de données fait apparaître les différences de résultats entre communes. Les conséquences en sont considérables, tant pour la prise de conscience collective que pour le recentrage direct de l'action publique (encadré 5.9).

Les pouvoirs publics doivent agir pour contrer les effets cumulés de ces résultats divergents. Néanmoins, certains continuent de concentrer leurs moyens et leurs capacités sur les individus déjà privilégiés. Dans un grand nombre de pays, les dépenses publi-

ENCADRÉ 5.9

Les statistiques peuvent susciter un débat national

Si l'indicateur du développement humain ne peut pas rendre toute la complexité et la richesse du concept de développement humain, il donne tout de même une image précise de l'essentiel des conditions de vie des individus, tout en informant le public, en lui donnant les moyens de débattre et en recentrant la politique.

Au Brésil, deux cellules de réflexion gouvernementales, l'Institut de recherche économique appliquée (IPEA) et la Fondation João Pinheiro, ont élaboré en 1998, avec le soutien du PNUD, l'*Atlas du développement humain au Brésil*. En décomposant l'indicateur du développement humain à l'échelle locale, elles ont créé une base de données sur CD-ROM concernant les 4 500 communes des 27 États, fournissant des informations précises sur l'enseignement, la survie et la santé, le logement et le revenu sur tout le territoire, pour chaque commune, État et région.

La portée locale de cet atlas a attiré l'attention de la presse nationale et régionale, enflammant les débats dans les médias et au niveau des autorités locales : pourquoi des communes voisines étaient-elles si éloignées dans les classements relatifs au développement humain ? De plus, l'installation de la base de données dans les bibliothèques muni-

cipales a contribué à susciter un intérêt extraordinaire de la part de la population.

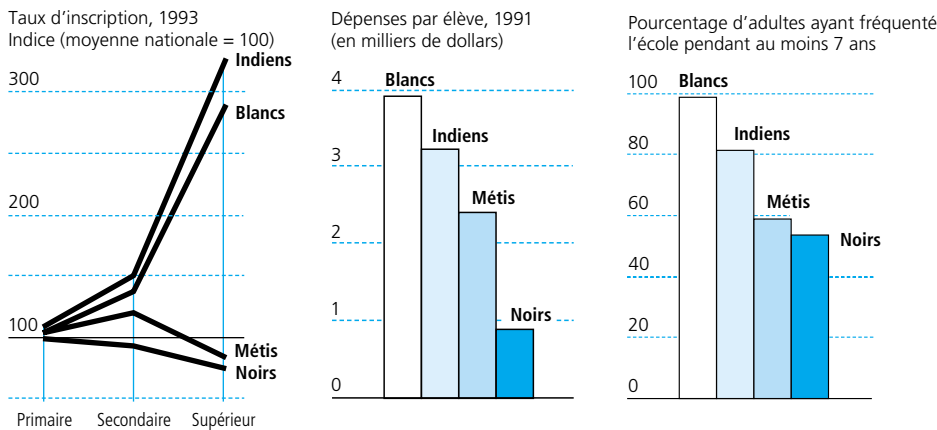
À l'échelle des États, les statistiques ont permis de redéfinir la politique. Dans l'État du Minas Gerais, le gouvernement s'est fondé sur ces données pour redistribuer les recettes issues de la taxe sur les ventes entre les différentes communes, favorisant celles qui présentaient des performances de développement humain médiocres et celles qui investissaient dans la santé, l'enseignement, l'assainissement, la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement.

Enfin, au niveau fédéral, les statistiques ont révélé que, même si le dénuement frappe essentiellement le nord-est du pays, la pauvreté humaine se rencontre également à São Paulo, l'État le plus riche. Le ministère de l'Intégration nationale s'est servi de cet atlas pour mieux cibler l'aide à apporter dans tout le pays.

Les répercussions de cet atlas témoignent du formidable potentiel des statistiques, notamment pour épanouir les communautés, responsabiliser les individus et réorienter la politique. Pareil succès doit inciter fortement à améliorer la collecte et l'utilisation des données statistiques.

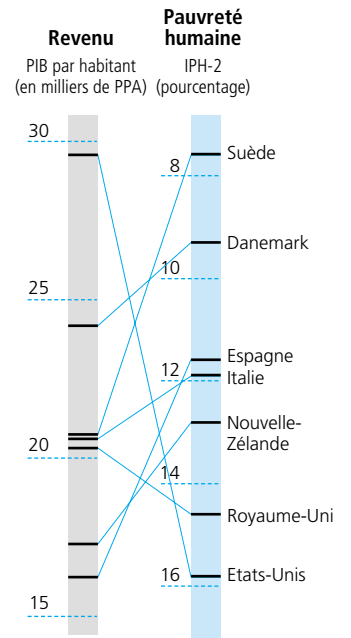
Sources : Libanio, 2000 ; Institut de recherche économique appliquée du Brésil *et al.*, 1998.

DIAGRAMME 5.1
Discrimination par la race : le cas de l'éducation en Afrique du Sud



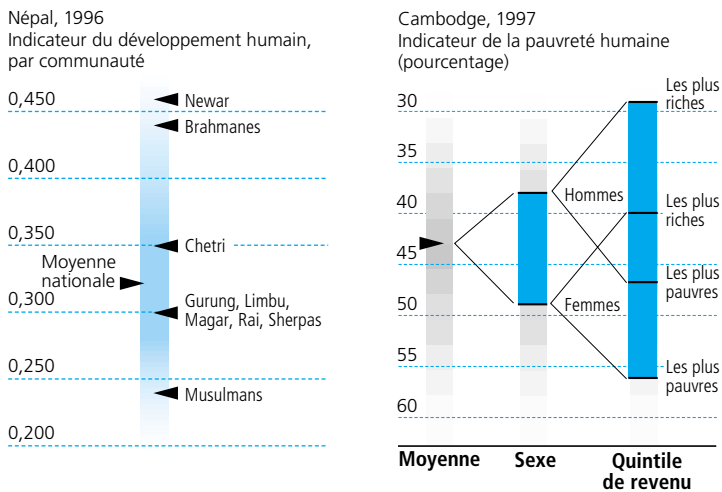
Sources : Castro-Leal, 1996 ; Buckland et Fielden, 1994 ; Central Statistical Services, Afrique du Sud, 1994.

DIAGRAMME 5.3
Ressources et pauvreté humaine : une situation contrastée dans les pays industrialisés



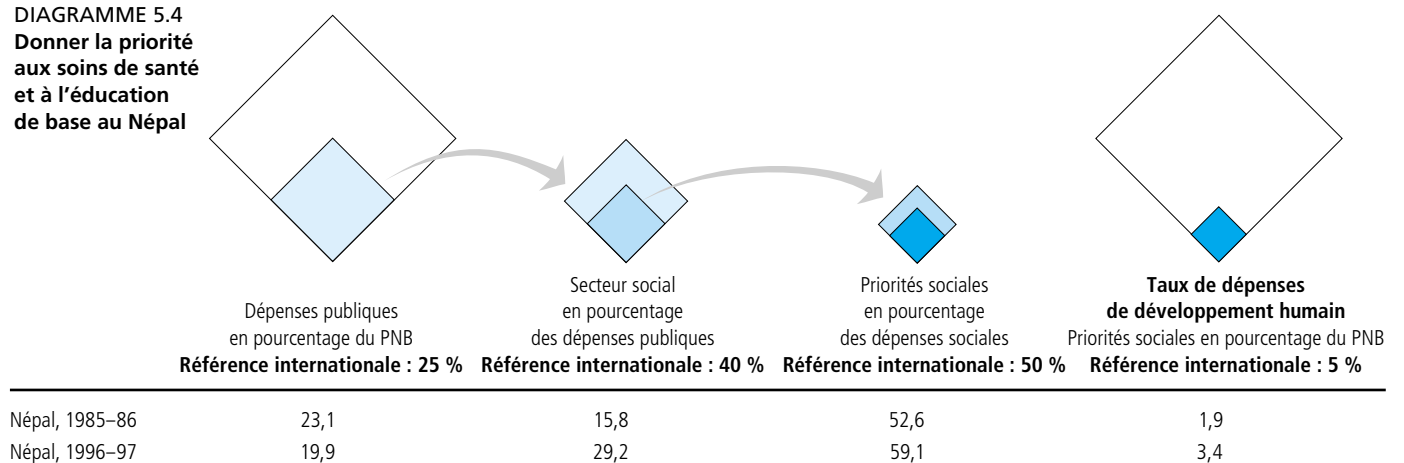
Source : Bureau du Rapport mondial sur le développement humain.

DIAGRAMME 5.2
La décomposition d'une moyenne nationale peut révéler l'existence de discriminations



Sources : PNUD, 1998a et 1998b.

DIAGRAMME 5.4
Donner la priorité aux soins de santé et à l'éducation de base au Népal



Source : PNUD 1998b.

ques de santé et d'éducation sont traditionnellement orientées sur les plus aisés, ce qui creuse encore le fossé. Or, selon les principes des droits, il est impératif de réorienter les moyens vers les laissés-pour-compte afin que cessent ces discriminations anciennes et systémiques.

Dans de nombreux pays, les organisations de la société civile axent de plus en plus leurs actions sur le suivi des processus budgétaires nationaux et locaux, de manière à évaluer la répartition des fonds publics en fonction des besoins des différents groupes sociaux et à vérifier ensuite l'emploi réel de cet argent. En analysant les budgets national et régional, elles démystifient le processus, suscitent un débat dans les médias, voire contribuent à éclairer leurs représentants politiques sur les conséquences de leurs décisions (encadré 5.10).

ACCOMPLIR DES PROGRÈS SUFFISANTS

Rien ne justifie le non-respect des droits. Ni la torture ni les disparitions, pas plus que les blocus alimentaires ou les expulsions d'individus hors de leur logement ne peuvent être tolérés, quel que soit le niveau de développement. Néanmoins, la protection et la réalisation des droits nécessitent des moyens et du temps. Modifier la législation ne coûte peut-être rien, mais faire appliquer une loi suppose, d'une part, d'investir pour étendre les services et renforcer les capacités des ins-

titutions publiques et, d'autre part, d'informer la population et de former les agents de la fonction publique. Les lois internationales sur les droits de l'homme exigent de la part des États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qu'ils consacrent le maximum de leurs moyens à la réalisation de ces droits, afin d'enregistrer des progrès suffisants. Mais il faut également débloquer des moyens appropriés pour la protection et la réalisation des droits civils et politiques, c'est-à-dire créer les capacités institutionnelles qui empêcheront que des violations des droits se produisent ou se reproduisent.

Bien évidemment, les pays ne disposent pas tous de moyens équivalents pour garantir les droits : à l'échelle mondiale, le revenu national par habitant varie de 30 000 à 500 dollars (PPA) à peine. Le même niveau de dépenses par élève pourrait représenter la somme maximale des moyens engagés par un pays à revenu faible, mais refléter au contraire un manque d'engagement manifeste de la part d'un pays à revenu élevé. Comment faire la part des choses ?

Les évaluations sont facilitées lorsque l'on connaît les résultats obtenus ailleurs, ce qui amène à se demander pourquoi une réalisation possible dans tel pays ne l'est pas dans un autre. Les indicateurs du développement humain permettent depuis longtemps ces comparaisons. L'indicateur de la pauvreté humaine classe les pays industrialisés en fonction du degré auquel perdurent, dans ces sociétés prospères, l'analphabétisme, une espérance de vie réduite, l'exclusion et la pauvreté monétaire. Enfin, le revenu national par habitant peut fournir une première approximation des moyens disponibles, puisque c'est à partir de cette base que l'État est susceptible d'augmenter ses recettes en vue d'éradiquer la pauvreté. La comparaison entre l'indicateur de la pauvreté humaine et le revenu moyen par habitant d'un pays montre que certains pays industrialisés accordent davantage la priorité que d'autres à la réduction de la pauvreté (diagramme 5.3).

Les pays avancent-ils dans la réalisation des droits ? On peut évaluer leurs efforts sous deux angles :

- en s'intéressant aux évolutions des moyens mis en œuvre, tels que les dépenses d'enseignement ou le nombre d'élèves par enseignant, ou
- en s'intéressant aux évolutions des résultats, tels que la baisse du taux d'analphabétisme ou de la malnutrition infantile.

Le suivi de l'évolution des moyens, notamment des dotations budgétaires, peut permettre de déterminer comment les priorités sont reformulées. Le *Rapport mondial sur le développement humain 1991* se penchait sur les 4 grands ratios de dépenses

ENCADRÉ 5.10

Démystifier les budgets

A ma grande surprise, j'ai trouvé les documents sur le budget national et régional passionnants. Il ne s'agit pas simplement de chiffres : ces documents témoignent de l'intention avouée du gouvernement, de ses mesures et de l'affectation des ressources financières, qui introduisent des disparités de richesse entre les régions et les catégories de personnes à l'intérieur du pays.

— M.D. Mistry, fondateur de DISHA, *Development Initiatives for Social and Human Action* (Initiatives de développement pour l'action sociale et humanitaire).

DISHA est une ONG fondée à Gujârât, en Inde, pour promouvoir le développement des populations tribales, ainsi que des travailleurs de la forêt, de la mine et du bâtiment. Rapidement, l'organisation s'est rendu compte que pour évaluer le développement des populations tribales, il fallait avant tout se concentrer sur le budget : c'est le meilleur moyen d'appréhender les priorités du gouvernement, de contrôler si ses objectifs sont réalisés et de s'assurer que l'affectation des ressources contribue à réduire, et non à exa-

cerber, les disparités entre communautés. En publiant des synthèses sur la manière dont les dotations budgétaires influent sur divers aspects, qu'il s'agisse de l'enseignement, du maintien de l'ordre, du logement rural, du salaire minimal ou de la situation des femmes et des communautés tribales, DISHA a informé le grand public des priorités et des axes du budget, leur indiquant comment les recettes sont réparties, si elles sont vraiment dépensées comme prévu, et au profit de qui.

Ses travaux ont retenu l'attention des médias et accru l'intérêt du public pour le processus budgétaire. Comme le déclare l'un des membres de DISHA : « Avec l'analyse du budget, je souhaite faire valoir le droit des pauvres et des populations tribales à savoir ce que fait le gouvernement des ressources publiques et à juger son action année après année. » Grâce à ses analyses, l'ONG a remis en question les dotations insuffisantes aux régions et aux populations défavorisées et a pu demander justification pour les dotations promises et jamais débloquées.

Sources : *Foundation for Public Interest*, 1997 ; Mistry, 1999 ; *The International Budget Project*, 1999.

publiques qui déterminent dans quelle mesure la priorité va aux questions essentielles. Les données sur la restructuration budgétaire au Népal, par exemple, révèlent l'importance croissante qui est aujourd'hui accordée aux dépenses de santé et d'éducation de base (diagramme 5.4). Entre 1985-86 et 1996-97, la part du PNB réservée aux dépenses publiques a diminué, mais les dépenses sociales consacrées aux priorités (soins de santé primaires, éducation de base, adduction d'eau et développement local) ont, elles augmenté pour se rapprocher progressivement des 20 %, c'est-à-dire de la norme internationale proposée par le Programme 20-20.

Le suivi de l'évolution des résultats constitue l'objectif premier des indicateurs du développement humain. Cependant, les moyennes nationales globales, notamment le taux d'alphabétisation des adultes et l'espérance de vie, se modifient très lentement et ne sont influencés ni par le progrès à court terme ni par la façon dont différentes catégories profitent des avancées moyennes. Une nouvelle approche est donc nécessaire pour évaluer les progrès du développement humain. Cette approche doit refléter davantage les principes relatifs aux droits et décomposer les résultats par catégorie sociale, afin de se concentrer tout particulièrement sur les retombées pour les plus démunis (voir annexe).

Lorsqu'un pays enregistre des évolutions positives, qui est apte à juger si ce rythme de progression est suffisant ? Les réalisations dépendent du contexte : moyens, contraintes historiques, choix de politiques et priorités concurrentes. En même temps, il faut s'entendre sur des normes, car admettre que les progrès prennent du temps n'est pas une excuse pour ne pas avancer.

Un instrument utile pour s'accorder sur un rythme de progression suffisant consiste à fixer des objectifs de référence. Les pays définissent souvent des objectifs généraux : par exemple, éradiquer l'analphabétisme féminin le plus rapidement possible. Or, il est nettement préférable qu'ils œuvrent conjointement avec la société civile pour fixer des objectifs de référence : par exemple, ramener de 30 à 15 % le taux d'analphabétisme féminin à l'horizon 2010. Ce processus transforme un objectif, certes estimable mais irréaliste, en un but précis dont l'on peut suivre l'évolution. Ainsi, en Bolivie, l'État a consulté la société civile et les partis d'opposition pour élaborer un plan d'action pour la période 1997-2002, en déterminant des objectifs annuels sur la base de 17 indicateurs dont l'évolution est facile à suivre. Il s'agit, entre autres, de la proportion des naissances en présence d'un personnel médical compétent et de la proportion des fillettes

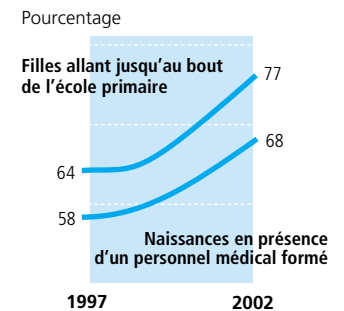
fréquentant l'école primaire (diagramme 5.5).

Fixer des objectifs de référence permet à la société civile et à l'État de parvenir à un consensus sur le rythme de progression approprié (encadré 5.11). Plus la base du dialogue national est solide, plus l'engagement envers cet objectif sera résolu. Le débat démocratique et l'information du public sont des nécessités évidentes. Pour que les objectifs de référence contribuent à définir les responsabilités, et pas seulement à servir les discours regorgeant de promesses caduques, ils doivent être :

- spécifiques, limités dans le temps et vérifiables ;
- établis avec la participation des individus dont les droits sont en jeu, afin de permettre une définition conjointe du rythme de progression approprié et empêcher que la cible ne soit fixée trop bas ;
- réévalués de façon indépendante une fois l'échéance atteinte, pour rendre compte des résultats obtenus.

Pour renforcer ce processus, plusieurs acteurs peuvent montrer l'exemple. Ainsi, les organismes gouvernementaux peuvent se servir des objectifs de référence comme des objectifs intermédiaires pour leurs propres activités. Les pouvoirs publics, les gouvernements, les observatoires de politiques et les ONG nationales peuvent, eux, évaluer ce qui a été fait dans des pays comparables, afin de mieux définir ce qui est réalisable. Enfin, les

DIAGRAMME 5.5
La fixation d'objectifs de référence en Bolivie



Source : UDAPE, 2000.

ENCADRÉ 5.11

Se fixer des objectifs de référence pour s'accorder sur un rythme de progression approprié

Les objectifs de référence offrent l'avantage d'apporter aux discussions nationales des précisions statistiques. Ils sont de plus en plus utilisés pour fixer des objectifs spécifiques, assortis d'une échéance, concernant les progrès à réaliser. En Thaïlande, entre 1992 et 1996, plus de 30 objectifs de référence ont été déterminés pour la réalisation des droits de l'enfant dans le cadre du septième plan national de développement social et économique, dont :

- Ramener avant 1996 la mortalité maternelle à 30 pour 100 000 naissances vivantes, et la mortalité infantile et post-infantile respectivement à 23 et 35 pour 1 000 naissances vivantes.
- Faire en sorte qu'au moins 70 % des nouveau-nés pèsent plus de 3 kilogrammes à la naissance, et qu'au moins 93 % d'entre eux pèsent plus de 2,5 kilogrammes, avant 1996.
- Prolonger l'éducation de base de l'âge de six ans à l'âge de neuf ans et veiller à ce qu'avant 1996, un minimum de 73 % des élè-

ves achevant l'école primaire poursuivent dans l'enseignement secondaire.

Ces objectifs de référence prennent en compte les propositions du Bureau national pour la jeunesse ainsi que celles de la société civile, mais reflètent également les objectifs généraux fixés lors du Sommet mondial pour les enfants de 1990. La participation de la population à la définition des objectifs en accentue la légitimité, tout en encourageant les ONG participantes à suivre les résultats.

Comme tout instrument, la fixation d'objectifs de référence a ses limites. Les pressions qui s'exercent pour que ces objectifs soient atteints risquent parfois de conduire à une manipulation des résultats dans le sens des attentes. Moralité : il faut séparer les autorités de contrôle et l'entité contrôlée, sous peine de voir les objectifs de référence produire leur effet surtout sur les statistiques, mais pas sur la réalité.

Sources : Hunt, 1998 ; Muntarbhorn et Taylor, 1994.

institutions nationales qui œuvrent pour les droits de l'homme peuvent utiliser les objectifs de référence pour suivre les progrès – non seulement en termes de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi en termes d'élimination des discriminations, d'amélioration de l'efficacité des procédures judiciaires et d'accroissement de la participation. Enfin, le Haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pourrait aider les pays à élaborer leurs propres méthodes de définition et de suivi des objectifs de référence.

ASSURER UNE PARTICIPATION RÉELLE

La participation joue un rôle important dans la réalisation des droits. Les pays sont juridiquement tenus de permettre à leur population de prendre part aux décisions qui la concernent directement, notamment en lui communiquant des données, en autorisant d'autres personnes à collecter et utiliser ces informations et en conférant aux individus les moyens de s'impliquer dans les décisions. Des indicateurs sont nécessaires pour vérifier que le processus se déroule bien ainsi.

Premièrement, dans quelle mesure les individus sont-ils conscients de leurs droits ? Les sondages d'opinion en disent long sur ce qui est connu comme sur ce qui ne l'est pas. Qui plus est, l'étendue et l'impact de la sensibilisation aux droits de l'homme – que cette sensibilisation soit assurée par l'État dans les écoles et les établissements publics, ou par les entreprises informant leurs salariés des droits du travail et de leur propre code de conduite – peuvent renseigner sur l'efficacité des efforts visant à susciter une prise de conscience collective.

Deuxièmement, quel volume d'informations est effectivement collecté et rendu public ? La disponibilité des statistiques sur les droits de l'homme constitue une bonne indication de l'engagement à agir de manière

transparente. A quel point les acteurs clés sont-ils disposés à consigner et à publier des informations sur leur comportement et leur influence ? Non seulement l'État, mais aussi les entreprises, les donateurs et les institutions multilatérales subissent des pressions croissantes pour collecter davantage d'informations et les mettre à la disposition du public, mais quel est le volume de données collectées ? De données communiquées à la population ? Chaque exemple, positif ou négatif, figurant dans ce rapport, a au moins le mérite de rompre le silence, car les informations ainsi présentées attirent l'attention du public et contribuent à promouvoir le changement. Tous les pays sont confrontés aux problèmes illustrés ici. Cependant, en l'absence de données pour identifier ces problèmes, la réalisation des droits représente un défi encore plus grand.

Troisièmement, la population peut-elle prendre part, de diverses manières, à des consultations ? Cette participation peut revêtir de nombreuses formes : réunions municipales, référendums, débats dans les médias, audiences publiques. FACTUS, une base de données sur les tendances et les pratiques culturelles en Europe, recueille des informations sur les villes de 37 pays européens. Les questionnaires révèlent les différences entre municipalités concernant la décentralisation des moyens et la consultation du public (tableau 5.1). Évidemment, un indicateur aussi sommaire ne peut refléter ni la qualité ni l'étendue de la participation, mais montre si un gouvernement local donné associe activement ses administrés à la défense des droits culturels. Des données plus détaillées, portant, par exemple, sur la part du budget décentralisé, le nombre d'organisations et d'individus consultés ainsi que sur les sommes consacrées à ces mesures, seraient un début pour présenter un tableau plus complet du niveau de participation.

INSTAURER DES RECOURS ET PROTECTION EFFICACES

Lorsqu'un droit est bafoué, un recours ou une protection doit exister. Les recours ne sont pas uniquement juridiques. Ils peuvent aussi être de nature administrative, voir garantir officiellement que le droit concerné ne sera plus bafoué. Des indicateurs sont nécessaires pour déterminer l'existence de ces recours. On peut évaluer ceux-ci en étudiant l'efficacité du système judiciaire prévu pour les appliquer. Combien d'affaires sont portées devant les tribunaux ? Combien de temps leur est consacré en moyenne ? Combien y a-t-il de dossiers en souffrance par juge ? Les statistiques provenant d'Asie du Sud révèlent une grave incapacité des tribunaux de cette région à mettre en œuvre des

TABLEAU 5.1
Les collectivités locales cherchent-elles à favoriser l'accès à la culture ?

Ville ou région	Existe-t-il des politiques de décentralisation des responsabilités et des moyens à l'échelle locale ?	Existe-t-il des politiques permettant au grand public, aux artistes et aux associations de participer aux décisions dans le domaine culturel ?
Prague, République tchèque	●	●
Catalogne, Espagne	●	●
Timisoara, Roumanie	●	●
Naples, Italie	●	●
Istrie, Croatie	●	●
Cork, Irlande	●	●
Helsinki, Finlande	●	○
Nicosie, Chypre	○	●
Mafra, Portugal	○	○
Göteborg, Suède	○	○

Politiques en vigueur, 1996-99
 ● Politique officielle
 ● Politique informelle
 ○ Aucune politique

Source : Interarts Observatory, 1999.

recours et des protections opportuns (tableau 5.2). Parmi les plaintes déposées, combien ne font jamais l'objet d'un jugement ? Et lorsque les affaires passent devant le tribunal, dans combien de cas la victime gagne-t-elle ? Les statistiques peuvent mettre en lumière des résultats qui soulèvent d'importantes questions. Ainsi, une ONG d'Amérique centrale, Casa Alianza, a minutieusement enquêté sur certains procès pour montrer qu'il y avait peu (ou pas) de recours pour les enfants des rues qui sont maltraités, torturés ou assassinés par des civils ou des membres des services de sécurité (encadré 5.12).

Il est possible de réunir tous ces aspects de la réalisation des droits pour évaluer dans quelle mesure un Etat remplit ses obligations juridiques de respecter, protéger et réaliser les droits, sans discriminations, avec des progrès suffisants, une participation réelle et des recours et protections efficaces. Ce sont les organisations de la société civile qui montrent le chemin, confirmant la richesse de la description qui peut ainsi être obtenue. C'est, par exemple, ce qu'a montré une analyse du droit à la santé, effectuée en 1998, en Equateur, par le Centre pour les droits économiques et sociaux (tableau 5.3).

GARANTIR L'ACCÈS AUX DROITS

Garantir les droits ne se limite pas à s'intéresser aux résultats sur le plan humain. L'absence de pauvreté ou de torture ne signifie pas forcément que les droits sont réalisés. Les résultats doivent en fait être garantis par des normes, des institutions et des lois sociales, ainsi que par un environnement économique favorable. Les statistiques relatives à chacun de ces aspects peuvent permettre d'évaluer dans quelle mesure cet accès aux droits est garanti, tout en soulevant des questions dans chaque pays.

NORMES SOCIALES

Si les normes sociales sont destinées à garantir l'accès aux droits, elles doivent favoriser ces droits, et non les mettre en péril. Les sondages d'opinion peuvent mesurer cette réalité, malgré la possibilité d'un décalage entre déclarations et opinions réelles. Des enquêtes réalisées dans le monde entier sur l'attitude vis-à-vis de la violence envers les femmes montrent l'importance de faire évoluer les normes et les mentalités, aussi bien des hommes que des femmes, pour protéger le droit de celles-ci à la sécurité de leur personne. Selon une étude sur l'enseignement primaire, effectuée en Inde en 1996, 98 % des parents pensent qu'il est important que les garçons reçoivent une instruction, contre 89 % seulement pour les filles. Par ailleurs, plus de 7 700 crimes motivés par la haine

ont été répertoriés aux Etats-Unis en 1998, ce qui reflète la persistance de l'intolérance face à la différence, un sentiment de menace éprouvé par les habitants de nombreux pays (figure 5.6). Ces statistiques révèlent non seulement les menaces nées de l'intolérance et de la discrimination ancrées dans les normes sociales, mais indiquent également où il faut agir pour modifier ces normes grâce à l'éducation, la responsabilisation et la prise de conscience.

INSTITUTIONS

La qualité des institutions est-elle à même de garantir l'accès aux biens et services qu'elles sont censées procurer ? C'est une question ardue et complexe, qui amène à axer les indicateurs non plus sur la notion de résultats (en étudiant, par exemple, le taux de mortalité des femmes en couches), mais sur celle d'accès aux services (disponibilité et accessi-

TABLEAU 5.2
Retards de la justice, déni de justice ?
1996

Pays	Dossiers en attente, pour 1 000 habitants	Nombre d'habitants pour un juge	Dossiers en attente, par juge
Bangladesh	53	95 000	5 150
Inde	23	91 000	2 150
Pakistan	5	85 000	450
Népal	4	85 000	300

Source : Mahbub ul Haq, Human Development Centre, 1999.

ENCADRÉ 5.12

L'indifférence face aux violences dont sont victimes les enfants des rues au Guatemala

Au Guatemala et au Honduras voisin, plus de 15 000 enfants vivent dans les rues des centres urbains : fugueurs ou exclus, ils sont souvent considérés par l'opinion comme de la « vermine » néfaste pour le quartier. L'indifférence du gouvernement comme de la société face à leur situation dramatique les met à la merci des mauvais traitements, voire de la torture et du meurtre, perpétrés par des membres des services de sécurité aussi bien que par des civils.

Afin de dénoncer les violations des droits de ces enfants, Casa Alianza/Convent House Latin America, ONG œuvrant à la défense et à la réinsertion des enfants des rues, a constitué un dossier sur chaque cas connu, et a choqué l'opinion avec ses preuves irréfutables. Mais Casa Alianza ne s'est pas arrêtée là : l'organisation a exercé des pressions pour que la justice soit rendue par les tribunaux, et recueilli les informations sur les résultats obtenus pour élaborer des statistiques révélant un immobilisme saisissant.

Sources : Casa Alianza, 1999 ; Harris, 2000.

Entre mars 1990 et septembre 1998, 392 cas concernant des enfants des rues ont été portés devant les tribunaux guatémaltèques. Au cours de cette période, 47 % des affaires ont été classées pour enquête insuffisante et 44 % étaient menacées du même sort ; 4 % des dossiers ont été fermés pour manque de preuves. Seuls 5 % des cas, soit un total de 17, ont été jugés et Casa Alianza a obtenu gain de cause pour 15 d'entre eux.

Qu'en est-il des accusés ? Environ 220 membres des forces de sécurité ont été accusés dans le cadre de ces procès, mais seulement 10 % ont été sanctionnés.

Porter ces affaires au grand jour a attiré l'attention du public sur un problème jusqu'alors ignoré. Mais Casa Alianza estime que l'incapacité du système judiciaire à remédier à la violence exercée contre les enfants des rues constitue une carence dans la protection de leurs droits, doublée d'une approbation muette de la poursuite des violences, en toute impunité.

TABLEAU 5.3
La réalisation du droit à la santé en Equateur : évaluation des obligations de l'Etat

Obligation de l'Etat	Evaluation	Indicateurs disponibles ou souhaitables
<p><i>Respecter les droits</i> L'Etat interfère-t-il directement avec la capacité des individus de réaliser leurs droits ? Existe-t-il une régression évitable des niveaux actuels de santé ou d'accès aux soins ?</p>	<p>Les compagnies pétrolières d'Etat déversent des métaux lourds et des substances cancérigènes dans les sources d'eau des communautés d'Amazonie équatorienne.</p> <p>Des coupes non indispensables sont effectuées dans les programmes et les subventions, en l'absence de plans d'urgence adaptés pour les plus vulnérables.</p>	<p><i>Données souhaitées : Volume annuel des polluants chimiques rejetés par les compagnies pétrolières d'Etat.</i></p> <p>En 1990, on estimait à 50 % la proportion des enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition. Entre 1990 et 1994, la couverture des programmes alimentaires est tombée de 11 à 4 %.</p>
<p><i>Protéger les droits</i> Les individus souffrent-ils des répercussions systématiques et nuisibles à leur santé des activités des acteurs privés ? Par quelles mesures l'Etat les protège-t-il ?</p>	<p>Les mauvais traitements infligés aux femmes et aux enfants par les conjoints et les membres de la famille constituent une grave menace pour leur santé.</p> <p>Malgré la récente loi contre la violence à l'égard des femmes et de la famille, l'Etat n'aide ni ne protège suffisamment les victimes par le biais du système judiciaire.</p> <p>Rien n'empêche les compagnies pétrolières privées de déverser des métaux lourds et des substances cancérigènes dans les sources d'eau des communautés d'Amazonie.</p>	<p>En 1998, 88 % des femmes de Guayaquil, la plus grande ville du pays, ont déclaré avoir subi une forme ou une autre de violence domestique.</p> <p>Entre 1989 et 1992, sur 1 920 plaintes relatives à des abus sexuels contre des femmes et des filles de Guayaquil, seules 2 % ont donné lieu à des condamnations.</p> <p>A la fin des années quatre-vingt, les compagnies pétrolières privées déversaient chaque jour près de 17 millions de litres de déchets toxiques dans l'Amazone.</p>
<p><i>Réaliser les droits</i> Le gouvernement prend-il les mesures appropriées pour attaquer les problèmes sanitaires du pays à la racine ?</p>	<p>En 1996, les recherches des pouvoirs publics ont conclu que plus de 80 % des décès pouvaient être évités à condition de donner la priorité à la prévention primaire et secondaire.</p> <p>Les programmes de nutrition ont une couverture insuffisante par rapport à ceux d'autres pays d'Amérique latine.</p>	<p>En 1995, seulement 17 % du budget de la santé étaient consacrés aux soins primaires, et seulement 7 % à la prévention.</p> <p>Au milieu des années quatre-vingt-dix, les programmes de nutrition ne couvraient que 4 % de la population, contre 40 % en Bolivie et 85 % au Pérou.</p>
<p><i>Non-discrimination</i> Les actions de l'Etat ou leur résultat engendrent-ils une discrimination ?</p>	<p>En dépit des inégalités criantes et de l'extrême dénuement des populations rurales, pauvres et indigènes, le gouvernement consacre la plupart de ses dépenses et moyens aux catégories urbaines et aisées.</p>	<p>En 1997, 84 % des citoyens avaient accès aux services de santé, contre seulement 10 % des ruraux. De même, plus de 80 % des professionnels de la santé étaient concentrés dans les villes.</p> <p><i>Données souhaitées : des données sur l'accès aux services de santé, décomposées en fonction de l'appartenance ethnique et des niveaux de revenu et d'instruction.</i></p>
<p><i>Progrès adapté</i> L'Etat a-t-il suffisamment progressé, dans son action et ses aboutissements, vers le respect de ses obligations ?</p>	<p>En 1970, l'Etat s'est fixé des objectifs de référence :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'accès à l'eau potable pour 80 % de la population urbaine et 50 % de la population rurale. • L'accès à l'infrastructure d'assainissement pour 70 % de la population urbaine et 50 % de la population rurale. <p>Depuis la fin des années quatre-vingt, les gouvernements successifs ont réduit les dépenses de santé pour rembourser la dette et accroître les dépenses militaires.</p>	<p>Entre 1980 et 1990, la proportion des ménages ayant accès à l'eau potable est passée de 88 à 78 % en ville, et est restée inférieure à 25 % dans les campagnes. La proportion des ménages ayant accès à l'infrastructure d'assainissement est passée de 46 à 38 % en ville, et de 15 à 10 % dans les campagnes.</p> <p>En 1998, 4 % du budget national étaient consacrés à la santé, et 45 % au service de la dette.</p>
<p><i>Participation</i> La population est-elle informée et consciente de ses droits ?</p> <p>Des mécanismes sont-ils prévus pour permettre aux communautés d'exercer une plus grande influence et de participer davantage à la politique de la santé ?</p>	<p>Il n'existe pas de programme national de sensibilisation du public au droit à la santé, et l'information de la population sur la santé est très limitée.</p> <p>Le système d'affectation des ressources est extrêmement centralisé et bureaucratique, ce qui limite les possibilités de participation.</p>	<p><i>Données souhaitées : pourcentage des personnes conscientes de leur droit à la santé. Pourcentage des personnes conscientes des normes sanitaires de base.</i></p> <p><i>Données souhaitées : pourcentage du budget de la santé distribué à l'échelle locale. Pourcentage des programmes de santé conçus après consultation de la population.</i></p>
<p><i>Recours efficace</i> L'Etat prévoit-il un recours efficace contre les violations du droit à la santé ?</p>	<p>L'inefficacité, la corruption et le manque de moyens dressent de nombreux obstacles aux poursuites judiciaires.</p>	<p>Alors que cela fait 25 ans que les compagnies pétrolières, privées et publiques, nuisent gravement à la santé des communautés amazoniennes, seules une poignée de plaintes ont été déposées, et aucun plaignant n'a obtenu gain de cause.</p>

Note : Ce tableau s'appuie sur une étude de cas réalisée par le Centre pour les droits économiques et sociaux en 1998.

Source : Centre pour les droits économiques et sociaux, 1998.

bilité des services de santé prénataux, proportion de naissances en présence d'un personnel médical, notamment).

- Il faut donc évaluer à la fois les institutions qui créent le cadre de l'ensemble des droits (justice, bureaux de médiation, structures nationales œuvrant en faveur des droits de l'homme, etc.) et les institutions qui sont chargées de fournir des droits spécifiques (services de santé et écoles, commissions électorales et prisons, notamment).

S'interroger sur ce que signifie la garantie de l'accès revient à mettre en évidence les données nécessaires. Par exemple :

- Les postes sanitaires garantissent-ils l'accès aux services de santé ? Pour le savoir, il faut d'abord déterminer combien de personnes un poste sanitaire dessert-il, et à quelle distance il se trouve. Quelles sont les capacités du personnel médical face aux maladies qui surviennent ? En étudiant le niveau des stocks de médicaments essentiels, on définit par ailleurs l'ampleur et la fréquence des pénuries, ainsi que les vulnérabilités qu'elles entraînent.
- Une instance de médiation est-elle réellement apte à gérer les doléances ? Il faut chercher à savoir si son budget est approprié et son personnel qualifié, analyser le nombre de cas enregistrés, leur nature, le temps passé à les traiter et les résultats obtenus.

LÉGISLATION

Il peut être difficile de déterminer si une législation menace ou renforce des droits. La constitution nationale peut inclure les meilleurs principes sans que ceux-ci soient pour autant mis en pratique ou utilisés de façon cohérente en faveur ou à l'encontre d'un seul groupe social. Par conséquent, l'évaluation doit-elle porter sur la loi telle qu'elle est écrite ou telle qu'elle est appliquée ? Sur les deux.

Existe-t-il une loi adaptée ? Dans de nombreux pays, la législation n'énonce pas le droit à un logement décent. À l'évidence, ce droit n'est alors pas juridiquement garanti. Dans le cas où il existe une législation, comment celle-ci est-elle appliquée ? A-t-elle déjà été invoquée et, si oui, avec succès ? A-t-on constaté des distorsions dans son utilisation ? Un rapport élaboré par Amnesty International sur la peine de mort aux États-Unis présente un exemple précis. Si, dans ce pays, les Noirs et les Blancs sont victimes d'un nombre sensiblement égal d'assassinats, 82 % des prisonniers exécutés depuis 1977 avaient été inculpés pour le meurtre d'un Blanc. Dans quelle mesure la population connaît-elle la loi ? La loi est-elle facilement accessible ? Disponible dans les différentes langues parlées dans le pays ? Résumée en langage non juridique, de sorte que chacun puisse la compren-

dre ? Peut-on consulter un conseiller juridique ? Existe-t-il une assistance juridique pour ceux qui ne peuvent pas s'offrir un procès ? Les services fournissant des conseils juridiques sont-ils faciles d'accès et proches des grands centres urbains ?

ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE FAVORABLE

L'importance des moyens se retrouve à tous les niveaux de l'analyse de la garantie de l'accès aux droits. Qu'il s'agisse de l'échelle macroéconomique – la stabilité de l'économie – ou microéconomique – la vulnérabilité des dépenses des ménages – les données peuvent servir à établir si la structure de l'environnement économique favorise ou empêche la réalisation du droit en question. Même lorsqu'un pays en pleine expansion voit s'accroître l'ensemble de ses recettes, s'il ne dispose pas d'un système de protection sociale officiel ou informel, les conditions de vie laissent à désirer. De même, à l'échelle microéconomique, l'analyse de la part du budget des ménages consacrée à la nourriture montre que les familles à faible revenu sont vulnérables face aux fluctuations du prix des aliments. Qu'il s'agisse de prendre sur son temps de travail, et donc sur son revenu, pour aller voter – si le bureau de vote est très éloigné – ou d'acheter des fournitures scolaires, dont le prix augmente alors que ce matériel devrait être gratuit, les données sur les coûts peuvent révéler à quel point un droit n'est pas garanti à ceux qui doivent payer pour l'obtenir.

IDENTIFIER LES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ

L'importance traditionnellement accordée à l'État en tant que principal débiteur d'obligations est largement renforcée par des obligations juridiques. Cependant, pour faire avancer les droits de l'homme, les pouvoirs publics, les familles, les entreprises, les communautés et les organisations internationales doivent être partenaires. Au bout du compte, les dispositifs sociaux sont créés et soutenus par des individus agissant isolément ou regroupés en communautés, associations, entreprises, institutions ou gouvernements. Les évolutions, positives ou négatives, de la situation des droits de l'homme dans un pays donné peuvent provenir non seulement de l'État, mais aussi de ces autres acteurs essentiels. Leurs rôles et devoirs font l'objet d'une attention de plus en plus grande.

Voilà plus de 50 ans que la Déclaration universelle des droits de l'homme a reconnu la nécessité de se concentrer sur l'influence des systèmes internationaux sur les droits. Selon l'article 28, « Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan

Pour faire avancer les droits de l'homme, les pouvoirs publics, les familles, les entreprises, les communautés et les organisations internationales doivent être partenaires.

international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet. » Aujourd'hui, en raison de l'interaction entre les acteurs, à l'échelle locale et mondiale, il faut donc analyser l'ordre social et international de plus en plus complexe qui étend les limites des obligations juridiques. Pour cela, des indicateurs sont nécessaires. Ils permettent d'identifier les acteurs qui exercent le plus d'influence sur la réalisation des droits, depuis l'échelon communautaire jusqu'à l'échelon mondial, en mettant au jour les problèmes et en montrant la marche à suivre pour les atténuer.

Au niveau national, l'évaluation du rôle et de l'impact des différents acteurs contribue à donner une image bien plus précise des raisons pour lesquelles des droits ne sont pas réalisés. Elle indique également les mesures à prendre, qui nécessitent parfois une intervention locale, et non uniquement une action de la part de l'Etat. Ainsi, en Inde, 30 % des enfants âgés de 6 à 14 ans, soit environ 23 millions de garçons et 36 millions de filles, n'étaient pas scolarisés en 1992. En 1996, une équipe indépendante de chercheurs indiens a entrepris une étude dans le

nord du pays pour comprendre les raisons de cette situation. A l'issue d'enquêtes dans les villages et les ménages, elle a élaboré une vaste base de données qui a dévoilé certains motifs non apparents : la plupart des acteurs – des parents et des enseignants aux responsables politiques et aux médias – avaient failli à leur devoir. Cette défaillance sociale collective appelait non seulement une intervention de l'Etat, mais également des solutions de la part de la communauté locale (tableau 5.4).

Au niveau international, la mondialisation et la libéralisation des marchés engendrent une interdépendance sans précédent, qui accroît l'influence des différents acteurs sur la réalisation des droits de l'homme, sur l'ensemble du globe. Plus les acteurs sont nombreux, plus la situation est complexe. Dans le cas d'une entreprise employant des citoyens du pays dans lequel elle est implantée, l'évaluation est relativement simple, car c'est l'entreprise qui est directement responsable du versement des salaires et de la sécurité de son personnel. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une multinationale, la sous-traitance rend les droits des travailleurs toujours plus difficiles à vérifier, sans parler de les garantir. Par exemple, Mattel, fabricant mondial de

TABLEAU 5.4
Réaliser le droit à l'instruction primaire en Inde : les acteurs remplissent-ils leurs obligations ?

Acteur	Obligation	Mesure	Résultat
Parents	Accepter d'envoyer leurs enfants à l'école.	Proportion des parents qui estiment qu'il est important que leurs enfants soient instruits.	<ul style="list-style-type: none"> • 89 % pour les filles, 98 % pour les garçons.
Etat	Prévoir des écoles faciles d'accès.	Distance de l'école à la maison.	<ul style="list-style-type: none"> • 92 % de la population rurale disposent d'une école primaire dans un rayon d'un kilomètre. • 49 % de la population rurale disposent d'une école primaire incluant les grandes classes dans un rayon d'un kilomètre.
	Apporter des moyens suffisants.	Nombre de professeurs.	<ul style="list-style-type: none"> • 12 % des écoles primaires n'ont qu'un seul professeur en poste. • 21 % n'avaient qu'un seul professeur présent au moment de l'enquête.
		Etat des installations.	<ul style="list-style-type: none"> • 58 % des écoles possèdent au moins deux salles de classe. • 60 % présentent des fuites dans le toit. • 89 % ne disposent pas de toilettes en état de marche. • 59 % n'ont pas l'eau potable.
		Présence et activités d'un enseignant-directeur.	Le jour de la visite de l'école : <ul style="list-style-type: none"> • 25 % des enseignants-directeurs donnaient un cours. • 42 % se livraient à des activités hors enseignement. • 33 % étaient absents.
Communauté	Soutenir l'école, les professeurs et les parents.	Débats publics.	<ul style="list-style-type: none"> • 49 % des comités éducatifs des villages ne s'étaient pas réunis au cours de l'année écoulée.
Médias	Informers sur les insuffisances de l'éducation de base.	Proportion d'articles de presse sur l'éducation de base.	Nombre d'articles parus en un an dans les journaux : <ul style="list-style-type: none"> • 8 550 sur les investissements étrangers • 3 430 sur le commerce extérieur • 2 650 sur la défense • 990 sur l'éducation • 60 sur l'enseignement primaire dans les campagnes.

Note : L'échantillon était constitué de 188 villages, 1 200 ménages et 236 écoles, dans quatre Etats du nord de l'Inde, en 1996.

Source : PROBE, 1999.

jouets, a instauré un code de conduite, ainsi qu'une commission indépendante chargée de surveiller l'application de ces règles (encadré 5.13). Des indicateurs sont également nécessaires pour évaluer les répercussions de l'action, ou de l'inaction, des organisations multilatérales sur la réalisation des droits. Ce principe concerne notamment les institutions financières internationales, l'Organisation mondiale du commerce et nombre d'agences spécialisées des Nations Unies.

Il faut également utiliser des indicateurs pour évaluer l'impact de l'action des pays – qu'ils soient donateurs, prêteurs, commerçants, négociateurs, marchands d'armes ou pacificateurs – au-delà des frontières nationales. Les crimes des dictateurs sont largement connus, mais, en général, on ne se préoccupe pas suffisamment du soutien que ces régimes reçoivent d'autres pays. La politique étrangère influe sur les droits de l'homme via les ventes d'armes, l'entraînement de troupes rebelles ou anti-rébellion, des sanctions, des programmes d'aide extérieure et des droits de douane et quotas sur les importations. Ce sont les puissants acteurs non gouvernementaux et les représentants des pays qui façonnent les lois et les politiques, au niveau national et international, par l'intermédiaire de groupes d'intérêts, par le financement de candidats aux élections ou par d'autres moyens de pression.

Négliger ces influences majeures donnerait une image restreinte des droits de l'homme et des informations permettant d'évaluer leur réalisation. Même si les explications aux problèmes des droits de l'homme sont parfois centrées sur les facteurs nationaux, il reste nécessaire de déterminer comment les interactions internationales, en premier lieu, contribuent à modeler ces facteurs. L'un des grands défis consistera à élaborer des indicateurs, et d'abord à recueillir les informations requises, pour mettre en évidence les influences complexes de ces différents acteurs sur les droits de l'homme.

ALLER DE L'AVANT

La collecte de statistiques fiables sur les droits de l'homme est une tâche herculéenne, qui est aujourd'hui facilitée par différents facteurs :

- *L'émergence de nouveaux acteurs.* La montée en puissance de la société civile et de centres nationaux de documentation sur les droits de l'homme a accru la prise de conscience collective et la compréhension des droits, et donné naissance à des milliers de nouveaux points de collecte de données potentiels, dans le monde entier.
- *Un plus large accès à l'information.* Dans nombre de pays, une plus grande

liberté d'expression et d'information, conjuguée à une transparence accrue, permet à davantage d'individus de participer, et de faire surgir la vérité. Du Guatemala et de l'Indonésie à l'Afrique du Sud et aux anciennes républiques soviétiques, un vent de liberté souffle sur les organisations de la société civile. De plus, les médias favorisent et élargissent considérablement le dialogue public.

- *L'essor des technologies de l'information.* L'expansion phénoménale des nouvelles technologies, en particulier d'Internet, simplifie et accélère spectaculairement la gestion des données. Les données peuvent désormais être enregistrées, regroupées et diffusées bien plus rapidement et largement.
- *Une information plus fiable sur les droits.* Beaucoup d'efforts ont été déployés pour améliorer la fiabilité des données répertoriées. Des cours de formation, des présentations normalisées et des principes directeurs diffusés en ligne accroissent les compétences de ceux qui recueillent des informations sur les droits de l'homme.

Comment ces opportunités peuvent-elles être mises à profit pour renforcer la transparence via des indicateurs ? Il existe quatre possibilités : collecter des données officielles plus nombreuses et de meilleure

ENCADRÉ 5.13

Inspection chez Mattel : on ne joue pas avec les statistiques

Avec ses grosses unités de production en Chine, en Indonésie, en Malaisie, au Mexique et en Thaïlande, Mattel est le plus gros fabricant de jouets au monde. Cette multinationale a compris l'importance de la réputation. Les attaques contre Nike, dont on a beaucoup parlé, dénonçant des conditions de travail ne respectant pas les normes dans les usines asiatiques, ont incité Mattel à prendre les mesures nécessaires pour ne pas être confronté à de telles accusations. Ainsi, en 1997, le groupe a instauré de son propre chef un code de conduite interne plus exigeant que les normes moyennes du secteur, et créé le Conseil de suivi indépendant de Mattel (MIMCO), chargé de vérifier le respect de ce code.

La surveillance se déroule en quatre étapes, dont chacune vérifie et complète les informations réunies dans le cadre de la précédente. Les directeurs de chaque usine constituent des dossiers sur les salaires, les conditions de travail, l'environnement et la sécurité. La concordance de ces dossiers avec les données financières est ensuite contrôlée. Des entretiens confidentiels avec les employés, sur site, permettent aux inspecteurs de se faire une opinion sur des aspects

tels que le travail des enfants, les salaires, la sécurité, le harcèlement, les syndicats et les sanctions. Enfin, les inspecteurs visitent les sites pour prendre connaissance de l'environnement de travail. Le MIMCO compare alors les résultats entre les différentes usines et émet des recommandations à l'attention du conseil d'administration de Mattel. Six mois plus tard, l'équipe retourne dans chaque usine pour s'assurer que les mesures préconisées ont été mises en place.

Le conseil souligne combien il importe de traduire les principes du code de conduite, par exemple qualité de l'air et conditions de travail satisfaisantes, en critères quantifiables. Même si aucun accord ne définit précisément ces critères, il est au moins possible de savoir ce qui est mesuré. Enfin, le MIMCO tient à publier ses conclusions sans restrictions de la part de Mattel et encourage les ONG à les étudier de près.

En qualité de premier fabricant mondial de jouets, Mattel a fait preuve de courage en adoptant cette approche. Un exemple que nombre d'entreprises influentes feraient bien de suivre.

Sources : MIMCO, 2000 ; Sethi, 2000.

qualité, diversifier les sources d'information de la collectivité, élargir l'accès aux informations officielles et consolider les procédures par lesquelles les responsables doivent rendre compte de leurs actions.

COLLECTER DES DONNÉES OFFICIELLES PLUS NOMBREUSES ET DE MEILLEURE QUALITÉ

Les données à recueillir pour évaluer les droits doivent révéler les devoirs non remplis, la précarité des droits et porter sur tous les individus. Il s'agit notamment d'informations sur les laissés-pour-compte et les personnes démunies, qui sont souvent omis par les statistiques officielles, d'informations recueillies par d'autres sources afin de distinguer les acteurs et les responsables du suivi, et de données décomposées par région, sexe, appartenance ethnique, niveau de revenu et autres critères. Une nouvelle approche est donc nécessaire. Le renforcement des moyens statistiques est rarement considéré comme une priorité, alors même que l'information est un outil essentiel pour la conception et l'évaluation d'une politique. A cette fin, les instituts nationaux de la statistique et les Nations Unies doivent coopérer beaucoup plus étroitement. Aujourd'hui encore, nombre des composantes de base du développement se limitent à des ensembles de données incomplets.

DIVERSIFIER LES SOURCES D'INFORMATION

Les statistiques officielles sont importantes pour l'auto-surveillance et l'évaluation d'un pays donné. Cependant, le tableau d'ensemble qu'elles procurent peut être enrichi, ou au contraire contredit, par d'autres sources. Par exemple, les cas de violence contre les femmes sont loin d'être tous répertoriés, car les statistiques ne se fondent que sur les rapports de police, en particulier dans les pays où les femmes redoutent cette dernière ou l'idée d'un jugement public (figure 5.7). Il serait bon de compléter ces chiffres par les informations émanant d'associations ou de centres d'accueil des femmes. De même, l'analyse des activités d'une entreprise est certainement bien plus crédible si elle est menée par une entité indépendante.

Que peut faire la collectivité ? Des enquêtes par sondage peuvent vérifier la fiabilité des données officielles et explorer les problèmes locaux sous-jacents. Les écoles, les hôpitaux, les bibliothèques, le marché constituent autant de sources d'information sur la vie des individus, les opinions et la conscience collective. Mais, si les organisations de la société civile veulent apporter de nouvelles informations, leurs données doivent être crédibles. Or, cette caractéristique faisait souvent défaut par le passé, ce qui permet-

tait aux représentants officiels de rejeter purement et simplement les affirmations de ces organisations. Depuis de nombreuses années, le programme *Human Rights Information and Documentation Systems* (HURIDOCs) renforce la fiabilité des données non gouvernementales en élaborant des définitions et des formats normalisés pour la collecte des données et en proposant des formations à cette activité à l'intention des enquêteurs et des analystes.

Il faut également veiller à ce que les informations sensibles soient conservées en lieu sûr. Lorsque des organisations assument l'obligation morale de se mettre au service des victimes, des survivants et des témoins de violations de droits, elles s'engagent également à respecter la confidentialité des données, en ne faisant pas apparaître l'identité des personnes concernées sur les documents et en utilisant des programmes de cryptage communément répandus et peu onéreux pour assurer la sécurité des témoins.

CONCRÉTISER LE DROIT À L'INFORMATION

Fournir des informations sur les besoins nationaux et les priorités de l'Etat peut permettre au public de mieux comprendre des arbitrages délicats et, par là-même, favoriser le consensus social face à des moyens limités et à des demandes multiples. Néanmoins, lorsque la population ne dispose pas d'un accès suffisant à l'information sur les mesures et les pratiques qui la concernent directement, les coûts supplémentaires sont nombreux :

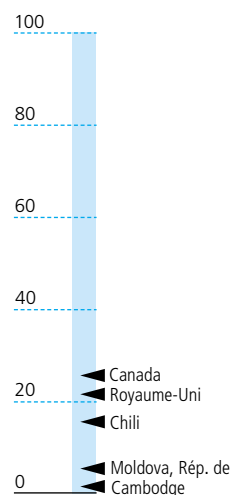
- A l'abri des regards de la société, la corruption règne.
- La liberté de la presse est compromise lorsque les journalistes décident de fermer les yeux sur les agissements de certains responsables, en échange de révélations et d'un accès privilégié à des informations secrètes.
- Des acteurs privés influents peuvent acheter le silence, y compris lorsque les informations en jeu révèlent de graves menaces pour la santé et la sécurité publiques.

L'existence d'une loi autorisant l'accès à l'information ne suffit pas. Des mesures encourageant la transparence dans la vie publique sont également nécessaires pour que les données soient à la portée de tous. Dans certains cas, les chiffres officiels sont rendus publics, mais ne sont disponibles que dans les grandes villes et uniquement accessibles aux personnes disposant du savoir, du temps et de la détermination nécessaires. Certes, Internet élargit considérablement ces possibilités, mais encore faut-il pouvoir se connecter. La mobilisation pour le droit à l'information montre que l'axe, la qualité et les résultats de la prise de décision peuvent évoluer lorsque les individus réclament que l'information leur soit communiquée, et mettent ensuite ces données à profit.

DIAGRAMME 5.7

Les violences envers les femmes sont rarement déclarées

Pourcentage de femmes maltraitées ayant porté plainte, 1993-97



Note : Les données se rapportent à une année quelconque comprise entre 1993 et 1997.

Source : Johns Hopkins University, 1999b.

RENFORCER LES PROCÉDURES PERMETTANT DE RENDRE COMPTE DE SES ACTES

L'appel à la responsabilisation concerne actuellement tous les acteurs influents, et les oblige à remplir leurs obligations, à coopérer avec les instances de suivi et à répondre aux recommandations. Les acteurs non gouvernementaux doivent renforcer leurs engagements. Les codes de conduite des entreprises doivent être transformés en normes quantifiables, avec des inspecteurs indépendants chargés de collecter les données sur leur mise en œuvre. De même, un examen approfondi de l'impact des organisations multilatérales s'impose. La Banque mondiale, notamment, a donné l'exemple en mettant sur pied un comité d'inspection qui permet à la société civile de présenter des évaluations parallèles de l'impact de projets. D'autres organisations multilatérales, comme l'Organisation mondiale du commerce, le Fonds monétaire international et de nombreuses agences spécialisées des Nations Unies, devraient en faire autant.

Conformément à l'article 55 de la Charte des Nations Unies, tous les membres de l'ONU s'engagent à promouvoir « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction [...] ». De plus, en ratifiant les traités sur les droits de l'homme, ils prennent des engagements juridiques supplémentaires. Cependant, à quel point mettent-ils ceux-ci en pratique ? On pourrait imaginer de créer un indicateur pour évaluer dans quelle mesure les membres des Nations Unies peuvent être tenus pour responsables à l'échelle internationale. Les données sont disponibles et vérifiables, mais c'est seulement à partir de maintenant, suite au bond en avant de la participation au système international des droits de l'homme, qu'un tel indicateur prendrait toute sa signification (encadré 5.14).



Une ONG indienne explique comment l'utilisation de statistiques a fait évoluer son action pour la défense des droits : « Nous n'étions plus seulement une organisation vouée à lutter et à scander des slogans. Nous possédions des capacités intellectuelles pour faire entendre notre cause en utilisant la terminologie du gouvernement. L'État n'a donc eu d'autre choix que d'accepter nos conclusions, puisqu'elles reposaient sur ses propres faits et chiffres. » Disposer de tels moyens est inestimable, autant que nécessaire, pour toutes les parties prenantes déterminées à promouvoir la réalisation des droits de l'homme. Pour que la justice soit assurée, il est indispensable que les différents acteurs de la société assument la responsabilité des consé-

quences humaines de leurs décisions et de leurs activités. En ce sens, l'utilisation d'indicateurs est de plus en plus reconnue comme un rouage essentiel de ce processus.

ENCADRÉ 5.14

Pour un indicateur de l'engagement international en faveur des droits de l'homme

Pour rendre des comptes sur leur respect des droits de l'homme, les pays membres des Nations Unies doivent :

- **Accepter.** Tous les pays ayant ratifié ou signé les principaux traités internationaux sur les droits de l'homme s'engagent par cet acte à autoriser l'examen par la communauté internationale de leur attitude face aux droits de l'homme.
- **Coopérer.** Tous les Etats ratifiant un traité relatif aux droits de l'homme s'engagent à soumettre, dans les deux années suivant la ratification, un premier rapport sur la situation des droits visés dans le traité, qui sera suivi de rapports périodiques. Cependant, peu d'entre eux se conforment à cette obligation. Pour les six principaux traités, près de 250 rapports initiaux étaient encore en souf-

rance au 1^{er} janvier 1999. Même les Etats n'ayant pas ratifié les traités sont invités à coopérer dans le cadre des requêtes émises par les rapporteurs spéciaux et des autres procédures spéciales, en conviant les rapporteurs à se rendre sur place.

- **Répondre.** En signant un traité, tout Etat accepte de coopérer avec l'organe de suivi du traité, en répondant à ses conclusions et positions finales. De plus, en devenant membres des Nations Unies, les pays acceptent de coopérer avec l'organisation, ce qui englobe aujourd'hui les procédures spéciales relatives aux droits de l'homme.

Il faudrait donc élaborer un indicateur reflétant les engagements dans chacun de ces domaines (tableau encadré 5.14).

Source : Alston, 2000.

TABLEAU 5.14

Composantes d'un indicateur de l'engagement international en faveur des droits de l'homme

Objectif	Base des composantes
Accepter : reconnaissance fondamentale de la responsabilité internationale	<ul style="list-style-type: none"> • Ratification ou adoption • Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR) • Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) • Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD) • Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) • Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT) • Convention relative aux droits de l'enfant • Les quatre Conventions de Genève de 1949 • Ratification des procédures de plainte individuelle prévues par l'ICCPR, l'ICERD, la CEDAW, la CAT et les Conventions de Genève
Coopérer : participation aux procédures internationales établies	<ul style="list-style-type: none"> • Soumission dans les délais des rapports dus aux organes de suivi des traités • Communication des informations requises par les rapporteurs spéciaux et les missions thématiques • Coopération avec les missions de suivi • Coopération avec les personnes chargées par les Nations Unies de surveiller les élections • Coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge dans le cadre des visites des prisons
Répondre : réponses adéquates aux requêtes	<ul style="list-style-type: none"> • Réponse adéquate aux recommandations des organes de suivi des traités • Réponse adéquate aux positions finales adoptées en relation avec les procédures de communication • Réponse adéquate aux recommandations émanant des rapporteurs nationaux et des mécanismes thématiques

ANNEXE : UN ENGAGEMENT CROISSANT EN FAVEUR DES DROITS DE L'HOMME

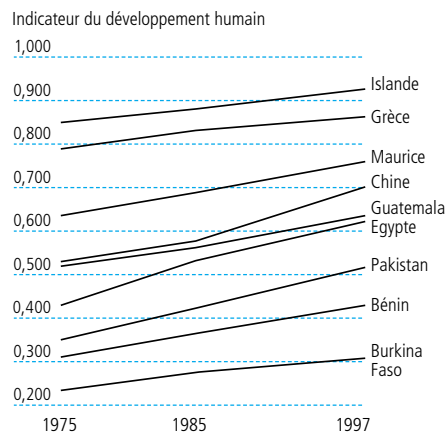
Depuis que j'ai pris mes fonctions, il y a trois ans, j'ai mis en œuvre des politiques en faveur du développement humain, ainsi que plusieurs nouveaux programmes. Comment se fait-il alors que notre pays occupe toujours le même rang dans le classement selon l'indicateur du développement humain ?

— Un président élu, 1999.

Depuis son lancement en 1990, l'indicateur du développement humain (IDH) attire l'attention des pouvoirs publics, des médias et de la société civile. Chacun compare le classement de son pays à celui de ses voisins et se demande bien souvent pourquoi ce qui a été accompli ailleurs ne l'a pas été chez lui. L'outil que constitue l'IDH acquiert ainsi un attrait supplémentaire pour l'évaluation des progrès dans la réalisation de certains droits économiques et sociaux.

Cependant, on risque également de faire un usage abusif de cet indicateur. En effet, lorsqu'un pays voit sa place dans le classement progresser d'une année sur l'autre, le gouvernement peut être tenté de s'en attribuer le mérite, en soulignant l'efficacité de ses politiques récentes. En revanche, dans le cas d'un recul ou d'une stagnation, les médias et l'opposition sont susceptibles d'en rejeter la responsabilité sur ces politiques. Or, l'IDH n'est pas à même de rendre compte de telles répercussions à court terme, car deux de ses composantes – l'alphabétisation des adultes et l'espérance de vie – sont lentes à évoluer. De plus, bien que les taux bruts de scolarisation combinés et le revenu moyen puissent varier davantage d'une année sur l'autre, dès lors qu'ils sont exprimés en moyennes nationales, ils ne reflètent pas véritablement les politiques visant à relever le taux de scolarisation des analphabètes ou à réduire la pauvreté monétaire des plus démunis.

C'est le *Rapport mondial sur le développement humain 1999* qui a présenté les premières données sur les tendances à long terme concernant l'IDH, pour les



Source : Bureau du Rapport mondial sur le développement humain.

Cadre d'évaluation des progrès

Période	Moyenne nationale	Dénuement	Inégalités
Une période	Quelle est la moyenne nationale ?	Qui sont les plus démunis ? Par : • Quintile de revenu • Sexe • Région • Zone urbaine ou rurale • Groupe ethnique • Niveau d'instruction	Quelles sont les disparités ? Entre : • Quintiles de revenu supérieur et inférieur • Hommes et femmes • Régions les plus prospères et les plus défavorisées • Zones urbaines et rurales • Groupes ethniques les plus aisés et les plus nécessiteux • Individus non scolarisés et individus ayant fréquenté l'enseignement supérieur
Sur la durée	Quelle est l'évolution de la moyenne nationale ?	Quelle est la progression des catégories sociales les plus démunies ?	Comment les disparités entre catégories sociales ont-elles évolué : se sont-elles accentuées ou réduites ?

années 1975-97. Le diagramme ci-dessous montre clairement que, même sur une période de 22 ans, les progrès sont graduels à chaque niveau du développement. Mais ni l'Etat ni le grand public ne peuvent attendre 20 ans pour savoir si les politiques mises en œuvre ont réussi à favoriser le développement humain et contribué à réaliser les droits de l'homme. Des indicateurs sont donc nécessaires pour exprimer les effets à court terme de ces politiques et refléter les priorités et les principes des droits. Ces indicateurs doivent :

- Montrer qui sont les plus démunis et comment les mesures prises influent directement sur leur vie. Pour ce faire, il est impératif de décomposer les données, afin d'identifier les catégories sociales qui obtiennent les plus mauvais résultats, de manière à suivre leurs progrès.

- Refléter les disparités, notamment entre hommes et femmes, ethnies, régions, zones d'habitation (urbaines ou rurales), pour repérer les discriminations passées ou actuelles et montrer si les politiques engagées réduisent ou accentuent les écarts.

- Analyser les politiques afin de contribuer à l'évaluation des résultats obtenus par les pays. Ce processus exige l'utilisation de variables significatives pour le court terme, par exemple le taux d'alphabétisation des 15-19 ans plutôt que le taux d'alphabétisation des adultes. Malheureusement, le manque de données est très fréquent dans ce domaine. Par ailleurs, il faut

disposer de données fournies régulièrement, au moins tous les cinq ans, mais, bien souvent, cette exigence est également impossible à satisfaire.

Pour répondre à ces besoins, il est nécessaire d'examiner simultanément la situation selon trois angles :

1. *La moyenne nationale*, pour faire apparaître les avancées à l'échelle nationale.
2. *Les manques*, pour montrer les progrès accomplis par les catégories les plus mal loties.
3. *Les inégalités*, pour mettre au jour la réduction des inégalités.

Ce cadre d'analyse, présenté dans le tableau ci-dessus, peut s'appliquer à chaque pays à condition d'utiliser les variables les plus pertinentes pour montrer les problèmes nationaux les plus urgents. Mais il faut pour cela des données décomposées. Un nombre croissant de ces données, décomposées par sexe, appartenance ethnique, zone d'habitation (urbaine ou rurale), niveau d'instruction et autres caractéristiques clés, sont collectées au niveau national.

Les exemples émanant du Bénin, de l'Égypte, du Guatemala et de l'Inde montrent que, lorsque des données sont disponibles sur plusieurs périodes, la combinaison des trois angles d'étude offre de nouveaux éclairages. En révélant qui sont les plus démunis, et s'ils profitent ou non des progrès réalisés à l'échelle nationale, ces analyses permettent d'évaluer les avancées des droits de l'homme et du développement humain.

TROIS ANGLES D'ÉTUDE DES PROGRÈS : LE CADRE GÉNÉRAL

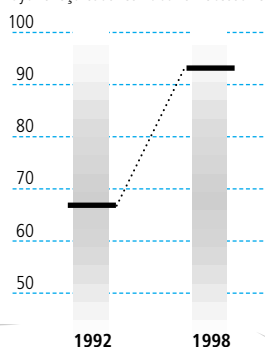
Cet exemple sur la vaccination des nourrissons en Egypte illustre clairement la profondeur de l'analyse mise en évidence par la combinaison des trois catégories de données : la moyenne nationale, les manques et les inégalités.

MOYENNE NATIONALE

En 1992, en Egypte, seulement 67 % des nourrissons âgés de 12 à 23 mois avaient reçu tous les vaccins nécessaires. En 1998, ce taux est passé à 93 %, comme l'indique le diagramme à droite. Les progrès sont donc impressionnants dans l'ensemble, mais quels sont les écarts, en termes de pourcentage d'enfants vaccinés, entre les catégories sociales ? Quelles étaient les catégories les plus défavorisées et dans quelle mesure ont-elles profité de ces avancées ?

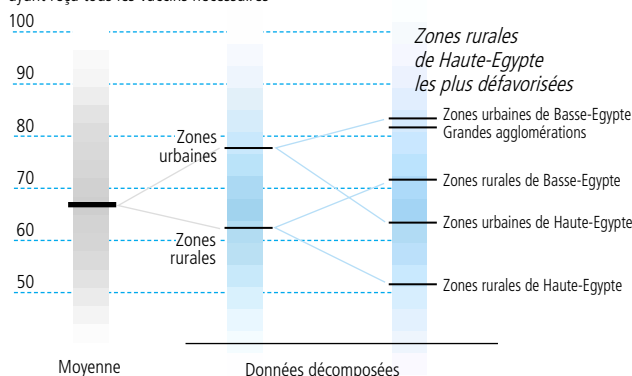
Taux de vaccination en Egypte

Pourcentage des nourrissons de 12 à 23 mois ayant reçu tous les vaccins nécessaires



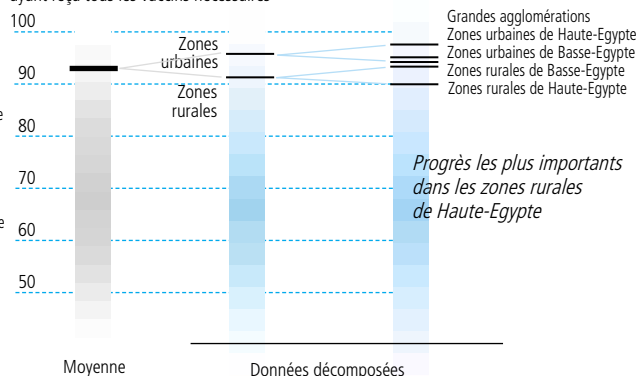
1992

Pourcentage des nourrissons de 12 à 23 mois ayant reçu tous les vaccins nécessaires



1998

Pourcentage des nourrissons de 12 à 23 mois ayant reçu tous les vaccins nécessaires



MANQUES

La décomposition de la moyenne nationale en 1992 met en lumière les disparités initiales dans le pays, entre zones urbaines et rurales, d'une part, et entre trois régions : les grandes agglomérations, la Haute-Egypte et la Basse-Egypte. Les diagrammes ci-dessus révèlent un contraste frappant : la couverture vaccinale varie de 83 % dans les villes de Basse-Egypte à 52 % dans les campagnes de Haute-Egypte.

Comment les zones les plus défavorisées (campagnes et villes de Haute-Egypte) ont-elles bénéficié des améliorations sur le plan national en 1998 ? La couverture vaccinale des enfants a été portée à 90 %, voire plus, dans chaque zone considérée, avec une progression particulièrement forte dans ces deux zones, ainsi que dans les campagnes de Haute-Egypte,

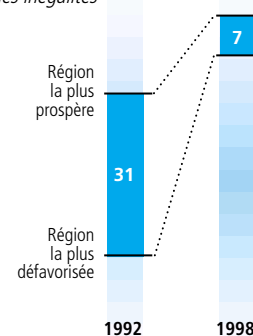
où le pourcentage des enfants vaccinés est passé de 52 à 90 %.

INÉGALITÉS

Quels sont les effets des progrès sur les inégalités ? L'accélération des avancées observée parmi les plus démunis a réduit spectaculairement les inégalités entre régions. Le diagramme à droite montre que l'écart entre la première et la dernière région du classement a diminué des trois quarts entre 1992 et 1998, passant de 31 à 7 points de pourcentage.

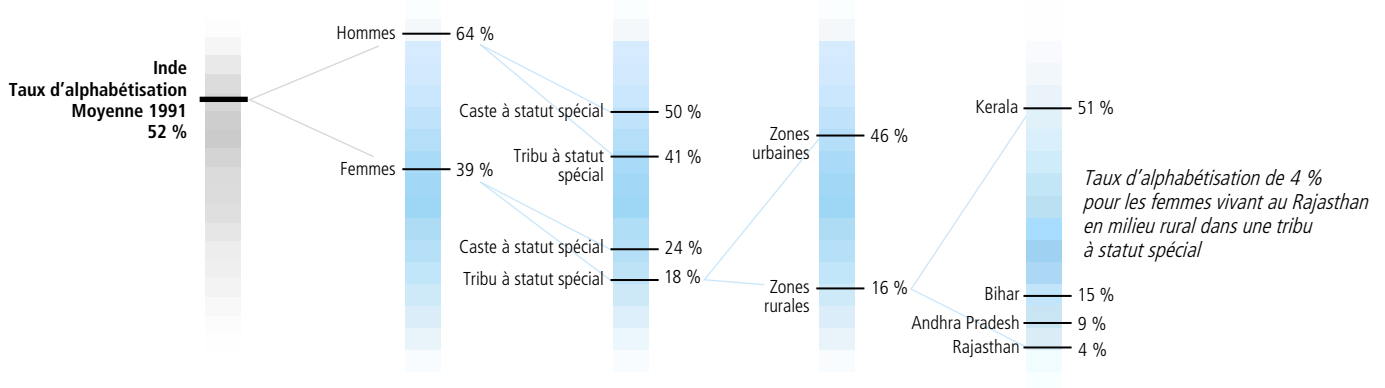
En Inde, cette approche pourrait contribuer à relever le défi de l'alphabétisation pour tous. En 1991, 52 % de la population âgée d'au moins 7 ans savaient lire et écrire. Cependant, la ventilation des données par sexe, par communauté ou par zone d'habitation (urbaine ou rurale)

Recul spectaculaire des inégalités



QUI SONT LES PLUS DÉMUNIS ? LA RÉALISATION DES DROITS DE L'HOMME DOIT ÊTRE AXÉE SUR EUX

Les avancées dans la réalisation des droits de l'homme nécessitent de veiller particulièrement à en faire bénéficier les catégories sociales les moins favorisées. La première étape consiste à identifier ces dernières. Lorsqu'elles sont disponibles, les données faisant apparaître les disparités permettent aux décideurs d'élaborer des programmes ciblant les plus démunis.

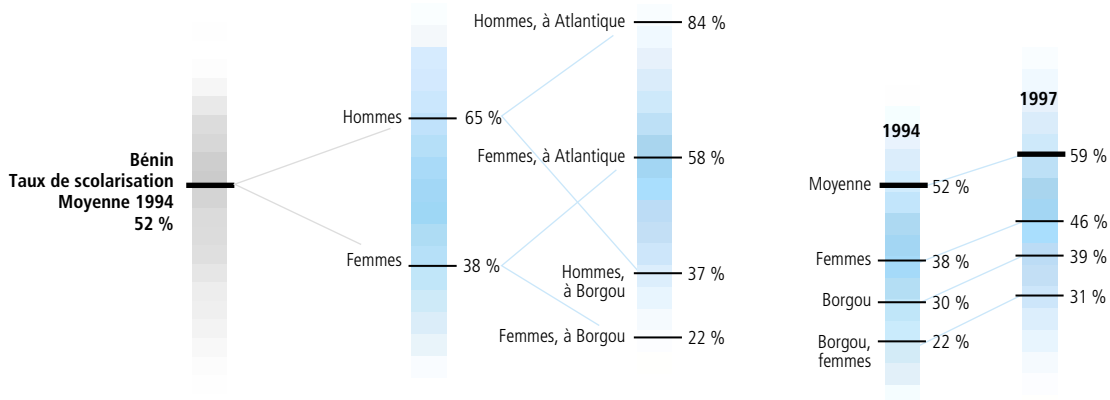


révèle que les femmes faisant partie de tribus répertoriées vivant dans les campagnes sont très défavorisées sur ce plan, avec un taux d'alphabétisation de seulement 16 %. En se concentrant sur ce groupe, par décomposition des données recueillies dans les différents États du pays, on obtient un tableau très contrasté. Ainsi, au Kerala, le taux d'alphabétisation de ces femmes était de

51 % en 1991, soit pratiquement la moyenne nationale. En revanche, dans plusieurs autres États, il était inférieur à 15 % et n'atteignait que 4 % au Rajasthan. Pour concrétiser les droits de l'homme, il faut donc déployer des stratégies s'attaquant à l'extrême dénuement de ces populations.

QUELLE PART DES PROGRÈS POUR LES PLUS DÉMUNIS ?

Une fois que les catégories sociales les plus nécessiteuses ont été identifiées, les données peuvent indiquer si elles bénéficient des avancées nationales ou si elles en sont exclues.



Au Bénin, il existait en 1994 de fortes disparités, au niveau de la scolarisation, tant entre les sexes qu'entre les régions administratives. A l'échelle nationale, le taux net moyen de scolarisation dans le primaire s'établissait à 52 %, mais n'atteignait que 38 % pour les filles, contre 65 % pour les garçons. En outre, on observait des écarts importants entre régions, avec 71 % d'enfants scolarisés dans la province d'Atlantique, mais seulement 30 % dans la province de Borgou. Il était donc nécessaire de se concentrer sur l'accroissement du taux de scolarisation des filles dans tout le pays, et du taux de scolarisation global dans les régions les plus pauvres. En 1997, le taux de scolarisation moyen national a atteint

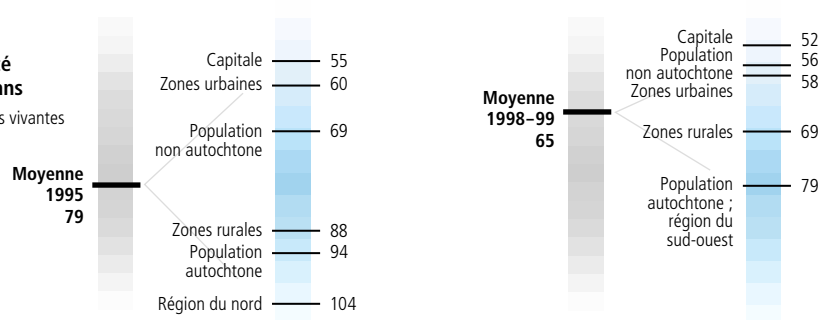
59 %, soit une progression de 7 points de pourcentage. Dans quelle mesure les plus démunis en ont-ils bénéficié ? A l'échelon national, le taux de scolarisation des filles a augmenté de 8 points de pourcentage pour passer à 46 %. Dans la province de Borgou, le taux de scolarisation global s'est amélioré de 9 points pour atteindre 39 % et le taux de scolarisation des filles a gagné 9 points pour monter à 31 %. On constate que les catégories les plus démunies ont enregistré des améliorations légèrement plus rapides que la moyenne nationale. Elles ne sont donc pas restées à la traîne. Elles n'ont toutefois pas réussi à progresser suffisamment pour réduire leur retard sur les autres catégories sociales.

S'ATTAQUER AUX INÉGALITÉS ET VENIR À BOUT DES DISCRIMINATIONS

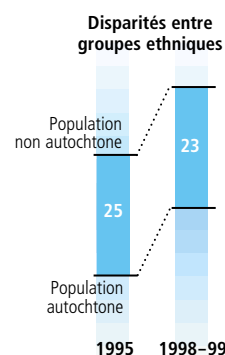
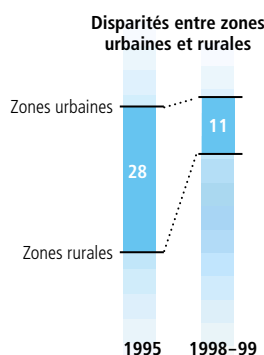
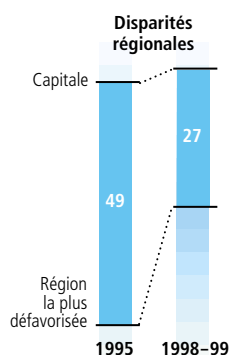
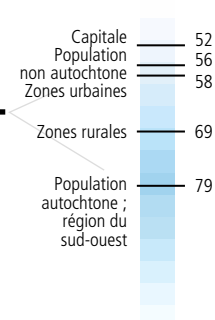
Comment le progrès enregistré par les différentes catégories sociales peut-il influencer sur les inégalités générales à l'échelle d'un pays ? La réduction des disparités entre catégories sociales peut mettre fin aux discriminations dues à des politiques ou à des préjugés antérieurs.

Guatemala Taux de mortalité des moins de 5 ans

Pour 1 000 naissances vivantes



Moyenne
1998-99
65



Au Guatemala, l'évolution de la mortalité des enfants de moins de cinq ans, dans les différentes catégories sociales, est révélatrice de diverses répercussions des progrès sur les inégalités. En 1995, la moyenne nationale, établie sur les dix années précédentes, était de 79 décès pour 1 000 naissances vivantes. Cependant, on observait de nettes disparités entre catégories sociales — entre zones urbaines et rurale, entre autochtones et non-autochtones et entre régions.

En 1998-99, toutes les catégories ont enregistré des progrès, mais comment les inégalités ont-elles évolué ? C'est l'écart entre les régions les plus performantes et les moins performantes qui a le plus diminué : de 49 à 27. Il demeure toutefois trop important et nécessite la poursuite des efforts. Les disparités entre les zones rurales et urbaines ont diminué de plus de moitié, passant de 28 à 11. En revanche, le fossé entre ethnies s'est très peu réduit, de 25 à 23, ce qui montre qu'il est indispensable de redoubler d'efforts dans ce domaine.

Ces études mettent en lumière trois priorités :

- Il faut utiliser des données décomposées pour évaluer les avancées du développement humain et des droits de l'homme. L'élaboration de statistiques montrant les différences par sexe, région, ethnie et autre caractéristique sociale est le premier pas pour identifier les domaines dans lesquels les progrès sont les plus urgents. Cette démarche s'inscrit dans une approche fondée sur les principes des droits de l'homme.

- Il faut cibler les plus démunis. Les données sur les avancées pour les plus mal lotis donnent un tout autre tableau que l'impression laissée par les seules moyennes nationales.
- Il faut se concentrer sur l'élimination des inégalités. Les données relatives aux progrès au sommet et au bas de l'échelle sociale indiquent si les disparités et les discriminations sont en train d'être éliminées ou au contraire accentuées.

Ces méthodes permettent aux pouvoirs publics et à la société civile de mesurer les avancées, dans chaque pays. Les

instituts nationaux des statistiques reconnaissent de plus en plus l'importance des données décomposées par catégorie sociale. Fournir ce type de données constitue un pas essentiel pour évaluer les progrès du développement humain, suivre la réalisation des droits et concevoir des politiques ciblant les plus nécessiteux. Enfin, à l'échelon national, les rapports sur le développement humain peuvent jouer un rôle de premier plan en intégrant ces études détaillées.

Sources : Osman et El Leithy, 2000 ; Shiva Kumar, 2000 ; Rodas-Martini et Pira, 2000 ; Institut national des statistiques et de l'analyse économique du Bénin, 1999 ; Sori-Coulibaly, 2000.