



Agir pour les DESC

RAPPORT ALTERNATIF SUR LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS



GUIDE MÉTHODOLOGIQUE 

Rapport alternatif sur les droits économiques, sociaux et culturels

Guide méthodologique

Raniah Salloum, Emmanuelle Bertrand et Claire De Grave
Terre des Hommes France

Avec la collaboration de

Anne-Sophie Brouillet - Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT

Madani Koumaré et Mahamar El Moctar Mohamed - Plateforme DESC Mali

Maria Elena Rodriguez - FASE, Brésil

María del Pilar Berrios Navarro - Convergencia de Organismos Civiles, Mexique

Bernardo D. Larin - PhilRights, Philippines

Publié en mai 2009

Relecture : Jacqueline Dartois

Graphisme : La Boîte à Papillons
www.laboiteapapillons.com

Préambule

Les droits de l'Homme sont un concept universel qui dépasse le genre, la nationalité ou l'ethnie. Ils ont pour vocation de garantir à tout être humain la couverture de ses besoins fondamentaux ainsi que la possibilité de vivre dignement, en liberté et en sécurité. Évidemment, nous sommes en réalité encore loin de cet idéal.

La présentation, dans ce guide, de la démarche d'élaboration de rapports alternatifs¹ sur la situation des droits économiques, sociaux et culturels (DESC), s'inscrit dans l'optique de leur appropriation par la population et de l'interpellation des pouvoirs publics sur leur responsabilité. Ce guide combine l'expérience de terrain des associations GUAMINA et de la plateforme DESC au Mali, Convergencia de Organismos Civiles au Mexique, FASE au Brésil et PhilRights aux Philippines, partenaires anciens ou actuels de Terre des Hommes France, ainsi que l'expertise scientifique du Réseau IMPACT dans le domaine des politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités.

Dans un chapitre introductif sont expliquées les notions de base des droits de l'Homme et sont présentés les principaux mécanismes et institutions internationaux. Dans un deuxième chapitre, une méthodologie généralisée à partir des expériences de terrain est proposée. Le dernier chapitre vise à faire un premier bilan de l'impact des rapports alternatifs.

Pour permettre une utilisation facile, flexible et adaptée aux besoins de chaque lecteur, les chapitres peuvent être lus de manière indépendante.

Nos remerciements s'adressent à tous les partenaires du Réseau IMPACT et de Terre des Hommes France qui ont partagé leurs expériences, leurs idées et leurs critiques avec nous.

¹ Par la suite, la terminologie de “rapport alternatif” sera utilisée pour parler de manière générale des rapports issus de la société civile. Une précision de terminologie sera apportée dans le premier chapitre.

Liste des abréviations

DCP	Droits civils et politiques
DESC	Droits économiques, sociaux et culturels
DhESCA	Plataforma brasileira dos direitos humanos, económicos, sociais, culturais e ambientais (<i>Plateforme brésilienne des droits humains, économiques, sociaux, culturels et environnementaux</i>)
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'Homme
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations unies
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (<i>Fédération d'organisations pour l'assistance sociale et éducative</i>)
OEA	Organisation des États américains
OIF	Organisation internationale de la francophonie
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisation de la société civile
PfDESC	Plateforme des droits économiques, sociaux et culturels du Mali
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PIDHDD	Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (<i>Plateforme interaméricaine des droits humains, de la démocratie et du développement</i>)

I. Introduction

Le chapitre introductif présente quelques notions de base sur les droits de l'Homme (I.1), sur le fonctionnement du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (I.2), ainsi que sur les possibilités pour la société civile de le soutenir dans la promotion des droits économiques, sociaux et culturels (I.3).

I. 1. Aperçu des droits de l'Homme au niveau international

Les droits de l'Homme sont définis dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU) en 1948. Toutefois, la DUDH n'a pas de portée juridique contraignante et n'a qu'une valeur déclarative. C'est pour combler cette lacune et rendre ces droits obligatoires que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ont été adoptés en 1966 par l'Assemblée générale (tous deux sont entrés en vigueur en 1976). Ces pactes ont donc créé une distinction entre les droits civils et politiques (DCP) et les droits économiques, sociaux et culturels (DESC).

Les droits civils et politiques

Les droits civils et politiques tels que le droit à la vie, l'interdiction de la torture, la liberté d'expression, de réunion et d'association... sont des **droits-libertés**, c'est-à-dire des droits impliquant une abstention de l'État, sans exiger de sa part une action positive.

Dans le but de donner une force juridique contraignante à ces droits, parallèlement au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a été adopté en 1966 un Protocole facultatif instituant un Comité de dix-huit experts indépendants chargé de veiller au respect du Pacte par les États signataires en examinant leurs rapports et en recevant des dénonciations de violations de droits.

Ce **Comité des droits de l'Homme**, dont le siège est à Genève, ressemble à d'autres instances qui tirent leur origine d'un traité international comme la Cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg, créée dans le cadre du Conseil de l'Europe et réunissant 47 États membres, ou la Cour interaméricaine des droits de l'Homme qui est un organe de l'Organisation des États américains (OEA)².

Le Comité des droits de l'Homme ne doit pas être confondu avec le **Conseil des droits de l'Homme**, plus connu, qui est un organe intergouvernemental de l'Organisation des Nations unies, constitué par 47 représentants d'États qui ont la responsabilité de renforcer la promotion et la protection des droits de l'Homme dans le monde. Le Conseil a remplacé, en 2006, la Commission des droits de l'Homme qui s'était attiré de vives critiques pour la place qu'elle accordait aux États qui ne respectaient pas les droits de l'Homme sur leur propre territoire, notamment en 2005 lors de la crise au Darfour, alors que le Soudan présidait la Commission, ou encore en 2003 lorsque l'élection de la Libye à la présidence de la Commission déclencha une controverse. Pour y remédier, le nouveau Conseil a mis en place un mécanisme qui examine périodiquement la situation des droits de l'Homme dans tous les États³.

Les droits économiques, sociaux et culturels

Les droits économiques, sociaux et culturels sont des **droits-créances**, c'est-à-dire qu'ils nécessitent une intervention de l'État pour être mis en œuvre. Historiquement, ces droits ont été formulés avec l'émergence de l'État providence après la Seconde guerre mondiale.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 3 janvier 1976, reconnaît comme droits économiques, sociaux et culturels :

- des droits généraux, communs aux deux Pactes, comme le **droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit à la non-discrimination**, articles 1 à 5 ;

² DEYRA, Michel, *Droit international public*, Paris : Gualino, 2007, p. 243

³ DECAUX, Emmanuel, *Droit international public*, Paris : Dalloz, 2006, p. 369

- le **droit au travail et à la formation professionnelle**, article 6 ;
- le **droit à des conditions de travail justes et favorables** (salaire équitable, rémunération procurant une existence décente, sécurité et hygiène au travail, repos et durée de travail raisonnable, congés payés), article 7 ;
- le **droit à la syndicalisation et le droit de grève**, article 8 ;
- le **droit à la sécurité sociale**, article 9 ;
- le **droit à la famille** (mariage librement consenti, protections spéciales pour les mères, les enfants et les adolescents), article 10 ;
- le **droit de toute personne à un niveau de vie suffisant**, qui inclut le droit à une alimentation adéquate (en terme qualitatif et quantitatif et conforme à ses habitudes culturelles), le droit à l'accès à l'eau, le droit à un logement adapté, etc., article 11 ;
- le **droit à la santé**, article 12 ;
- le **droit à l'éducation**, articles 13 et 14 ;
- le **droit à la culture et au respect de la diversité culturelle**, article 15.

Contrairement au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'a pas été complété par un Protocole facultatif permettant de veiller à son respect par les États signataires. Pour remédier à cette situation, la résolution 1985/17 du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) a mis en place le **Comité des droits économiques, sociaux et culturels** (Comité DESC). Cependant, il ne peut qu'examiner les rapports des États sur la situation des DESC et n'est pas habilité à recevoir des plaintes, ni individuelles, ni collectives, ni interétatiques.

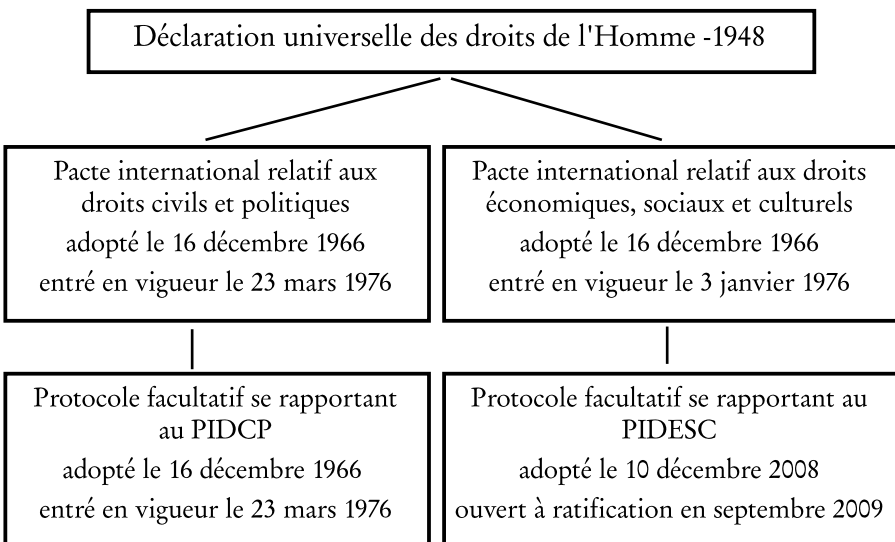
Depuis 1993, un débat est mené au sein des Nations unies, principalement à l'initiative des organisations non gouvernementales (ONG), pour que les droits économiques, sociaux et culturels soient traités de la même façon que les droits civils et politiques.

Un axe important de négociation a été d'obtenir un Protocole facultatif se rapportant au PIDESC qui donnerait au Comité DESC la possibilité de recevoir des plaintes de la part des individus sur les manquements des États en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

En 2003, un groupe de travail composé des membres du Comité DESC, d'experts internationaux et de la société civile internationale est créé pour élaborer un protocole. Le texte du **Protocole facultatif** se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été finalisé en avril 2008, approuvé par le Conseil des droits de l'Homme en juin 2008 et **adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 2008**. Il faut que les États le signent et le ratifient pour qu'il entre en vigueur et soit effectif.

Grâce à ce Protocole facultatif, des particuliers ou des groupes, après avoir épuisé les voies de recours dans leur pays, pourront adresser au Comité DESC toute plainte relative au non-respect des droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité pourra alors mener une enquête et demander des explications à l'État concerné. Ce texte propose également la création d'un fonds pour aider les États parties au Protocole facultatif à mieux appliquer les DESC.

Le système international des droits de l'Homme



En plus de la distinction entre droits civils et politiques et droits économiques, sociaux et culturels, d'autres catégories de droits de l'Homme voient le jour depuis les années 1980 : les droits environnementaux, le droit au développement ou à la paix⁴.

Les droits économiques, sociaux et culturels sont-ils des droits de seconde classe ?

Parmi les droits de l'Homme, on a généralement accordé plus d'attention aux droits civils et politiques, aussi ces droits sont-ils plus fermement ancrés à la fois dans les législations nationales et dans la conscience publique. Les droits économiques, sociaux et culturels sont souvent perçus comme non justiciables et ne pouvant être réalisés que progressivement dans le temps et graduellement, suivant le niveau de développement d'un pays. Néanmoins, cette distinction a essentiellement été le produit politique de la Guerre froide : tandis que les pays occidentaux insistaient sur les droits civils et politiques, les pays appartenant au camp communiste réclamaient la promotion des droits économiques, sociaux et culturels. En réalité, comme le stipule déjà la DUDH, **les droits de l'Homme sont interdépendants et indivisibles**. Cela signifie que la violation d'un droit est généralement accompagnée de la violation d'un autre droit, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'un droit civil, politique, économique, social ou culturel.

Selon la Conférence mondiale sur les droits de l'Homme en 1993 :

« Tous les droits de l'Homme sont universels, indivisibles, interdépendants et corrélés. La communauté internationale doit traiter les droits de l'Homme de manière globale, juste et équitable avec la même emphase sur chaque droit. Alors que l'importance des particularités nationales et régionales ainsi que des différences historiques, culturelles et religieuses doivent être prises en compte, il est du devoir de chaque État sans distinction de système politique, économique et culturel de promouvoir et de protéger tous les droits de l'Homme et toutes les libertés essentielles »⁵

⁴ DEYRA, Michel, Droit international public, op. cit., p. 240

⁵ Nations unies, Assemblée générale, Conférence mondiale sur les droits de l'Homme, Vienne, 14-25 juin 1993, A/CONF.157/24

La justiciabilité des droits

C'est la possibilité de recourir à des dispositifs et institutions juridiques pour assurer la protection des droits de l'Homme.

Pour les droits économiques, sociaux et culturels, au niveau international, la justiciabilité peut être assurée par des organes régionaux tels que la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples. Au niveau national, les DESC sont partiellement intégrés dans les législations de quelques pays et peuvent donc théoriquement faire l'objet de recours juridiques.

L'exigibilité des droits

C'est la stratégie consistant à exercer une pression sur les responsables politiques pour qu'ils assurent à travers l'intervention publique la réalisation effective des droits.

L'élaboration d'un rapport alternatif s'inscrit dans cette logique parce qu'il permet aux populations de prendre conscience de leurs droits, d'identifier leurs violations et de réclamer le respect, la garantie et la réalisation de leurs droits.

I. 2. Le travail du Comité des droits économiques, sociaux et culturels

Contrairement au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'a pas été accompagné d'un Comité d'experts veillant à son respect. **Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Comité DESC) a été créé par le Conseil économique et social en 1985.** Il a tenu sa première séance en 1987 à Genève où, actuellement, il se réunit deux fois par an pour des sessions de trois semaines - généralement en mai et en novembre. Il est composé de dix-huit experts indépendants élus par le Conseil économique et social, en respectant le principe de représentativité géographique, pour une période de quatre ans. Leur mandat peut être renouvelé. Le Comité élit lui-même son président et ses vice-présidents⁶. Membre du Comité DESC depuis 1986, Philippe Texier en est le président jusqu'au 31 décembre 2012.

La **mission principale** du Comité DESC est de **vérifier l'application du PIDESC par les États l'ayant ratifié dans le cadre d'un « dialogue constructif »**. En effet, par cette ratification l'État s'engage, conformément aux articles 16 et 17 du Pacte, à rendre compte régulièrement des actions mises en œuvre (à caractère législatif, judiciaire, politique et autres) pour la jouissance des DESC, de leur degré d'avancement ainsi que des difficultés rencontrées, en présentant au Comité un rapport initial dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du Pacte et ensuite, des rapports périodiques tous les cinq ans. Des directives du Comité précisent quels renseignements doivent être inclus dans les rapports.

⁶ Les méthodes de travail du Comité DESC sont énoncées sur le site du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme : <http://www2.ohchr.org/french/bodies/cescr/index.htm>

Le Comité a souligné que l'obligation de présenter des rapports répondait à **sept objectifs** essentiels énumérés dans son Observation générale n° 1 (1989)⁷ :

1. Faire en sorte que chaque État partie procède à une étude d'ensemble de ses lois, règlements, procédures et pratiques en vue de les rendre aussi conformes que possible au Pacte ;
2. Veiller à ce que chaque État partie évalue de façon régulière la réalité de la situation des DESC et puisse déterminer dans quelle mesure ils peuvent ou ne peuvent pas être exercés par tous les individus vivant sur son territoire ou relevant de son autorité ;
3. Fournir une base pour l'élaboration par les Gouvernements de politiques formulées et ciblées avec précision, avec définition de priorités correspondant aux dispositions du Pacte, et permettre à ces Gouvernements de démontrer que cette redéfinition des politiques a bien été entreprise ;
4. Faciliter l'évaluation par l'opinion publique des politiques nationales en matière de droits économiques, sociaux et culturels et encourager la participation des divers secteurs de la société à la formulation de ces politiques, à leur mise en œuvre et à leur réexamen ;
5. Dégager une base à partir de laquelle chaque État partie peut, ainsi que le Comité, effectivement évaluer l'importance des progrès réalisés dans l'exécution des obligations prévues dans le Pacte ;
6. Mettre les États parties en mesure de mieux comprendre les problèmes et les échecs rencontrés dans leurs efforts pour mettre progressivement en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels ;
7. Faciliter les échanges d'informations entre États et contribuer à faire mieux comprendre les problèmes communs et à se faire une meilleure idée des mesures que l'on pourrait prendre en vue de la réalisation progressive de chacun des droits énoncés dans le Pacte.

⁷ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, *Rapports des États parties, Observation générale n° 1 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, 24 février 1989, E/1989/212

Selon les **principes de Limburg**⁸, retenus par une conférence de droit international en 1986, un État partie commettra une violation du PIDESC si, entre autres :

- il ne prend pas une mesure que lui impose de prendre le Pacte ;
- il n'élimine pas rapidement les obstacles qu'il a l'obligation d'éliminer pour permettre l'accomplissement immédiate d'un droit ;
- il n'applique pas sans délai un droit qu'il est tenu, en vertu du Pacte, d'accorder immédiatement ;
- il omet délibérément de satisfaire à un idéal commun minimum, généralement accepté, qu'il est dans ses pouvoirs de satisfaire ;
- il impose une limitation à un droit reconnu dans le Pacte autre que les limitations conformes au Pacte ;
- il retarde ou freine délibérément la jouissance progressive d'un droit, à moins qu'il n'agisse dans les limites permises par le Pacte ou qu'il le fasse par manque de ressources ou pour des raisons de force majeure ;
- il omet de présenter les rapports prévus par le Pacte.

⁸ Un groupe d'experts en droit international s'est réuni à Maastricht, du 2 au 6 juin 1986, pour examiner la nature et la portée des obligations des États parties au PIDESC. Les principes de Limburg reflètent la conclusion de leurs réflexions. Ils sont repris dans le document suivant : Nations unies, Conseil économique et social, *Questions de fond concernant la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : journée de débat général organisée en coopération avec l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle*, 2 octobre 2000, E/C.12/2000/13

I. 3. Le rôle de la société civile dans l'activité du Comité des droits économiques, sociaux et culturels

« Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels attache une grande importance à la coopération avec toutes les organisations non gouvernementales (ONG) qui travaillent dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, à l'échelon local, national ou international, qu'elles soient ou non dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social. Il encourage constamment ces organisations à participer à ses activités ».

Comité DESC, 3 juillet 2000

Le Comité DESC est conscient du rôle de troisième partenaire que peut jouer la société civile dans le cadre de ce « dialogue constructif » qu'il veut promouvoir sur la situation des DESC dans un pays. Le quatrième objectif de l'Observation générale n° 1 précise que les rapports officiels visent, entre autres, à « faciliter l'évaluation par l'opinion publique des politiques nationales en matière de droits économiques, sociaux et culturels et encourager la participation des divers secteurs de la société à la formulation de ces politiques, à leur mise en œuvre et à leur réexamen ». Pour le Comité les rapports peuvent améliorer la transparence, la responsabilité des Gouvernements et la participation de la population au processus politique : ils sont en mesure de fournir à la société civile une base d'informations sur laquelle elle peut s'appuyer pour ses réclamations et revendications. De plus, il souligne l'importance de la société civile pour l'aider à évaluer le respect des dispositions du PIDESC par les pouvoirs publics. Il a indiqué que les modalités de participation des ONG étaient destinées à lui permettre de s'informer de manière aussi complète que possible, de contrôler l'exactitude et la pertinence des renseignements obtenus et de donner plus de transparence à la procédure⁹. Il a précisé dans des documents de 1993¹⁰ et 2000¹¹ comment les ONG pouvaient participer à ses activités.

⁹ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, *Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Fiche d'information (Fact Sheet) n° 16 (Rev. 1), p. 24

¹⁰ Nations unies, Conseil économique et social, *Participation des ONG aux activités du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, 12 mai 1993, E/C.12/1993/WP.14

¹¹ Nations unies, Conseil économique et social, *Participation des ONG aux activités du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, 3 juillet 2000, E/C.12/2000/6

À tout moment, les organisations de la société civile ont la possibilité de soumettre des informations au Comité dans une de ses langues de travail: anglais, français, espagnol et russe, mais un document en anglais touchera une plus large audience. Ces informations peuvent être fournies sous différentes formes : coupures de presse, enregistrements vidéo ou audio, bulletins d'ONG, rapports, publications académiques, études, communiqués, etc. Elles sont rassemblées dans le dossier-pays établi par le secrétariat. Ce dossier contient des informations obtenues auprès de différentes sources (organes des Nations unies, agences spécialisées, médias, institutions régionales, publications académiques, organisations de la société civile, etc.). Sur cette base, le secrétariat prépare pour le Comité un document visant à apporter des éclairages sur la situation des DESC dans un pays, en complément des informations fournies par l'État dans son rapport officiel.

Plus particulièrement, les ONG peuvent participer à différents moments des travaux du Comité et par différents moyens :

- **immédiatement après la ratification du PIDESC** par leur État, les ONG travaillant dans le domaine des DESC sont encouragées à entrer en contact avec le secrétariat du Comité et à lui fournir toute information pertinente ;
- **lors de la pré-session**, les ONG ont la possibilité de soumettre des contributions écrites au rapporteur désigné pour leur pays ainsi qu'au secrétariat et/ou intervenir oralement ;
- **lors de l'examen du rapport officiel à la session du Comité**, les ONG ayant le statut consultatif auprès du Conseil économique et social ou soutenues par une ONG qui l'a, peuvent remettre au secrétariat des prises de position écrites, un rapport parallèle¹² et/ou intervenir oralement lors d'audiences consacrées aux ONG ;

¹² Même si la terminologie de “rapport alternatif” est utilisée pour parler de manière générale des rapports issus de la société civile, il existe une distinction entre un **rapport parallèle** où la société civile fait part de ses propres informations en fonction des articles du PIDESC, un **contre-rapport** s’il se réfère au rapport officiel, le critique et le complète, ou une **alternative de rapport** si l’État n’a pas déposé de rapport.

- **après la session**, les ONG sont invitées à suivre la mise en œuvre des recommandations faites par le Comité. Lors de cette étape, il qualifie le rôle des ONG de « crucial » en raison de leur capacité de veille et de contrôle des progrès réalisés, notamment à travers la sensibilisation et la mobilisation de la population ;
- les ONG peuvent également **apporter leur expertise lors de l'examen d'un droit spécifique ou lors de la rédaction d'une Observation générale.**

Ces différents moyens sont détaillés dans la partie II.3.

Suggestions du Comité aux ONG

Concernant toute information soumise au Comité, il est essentiel qu'elle soit **spécifique au PIDESC, pertinente** par rapport aux questions qu'il traite, **basée sur des sources bien documentées, concise et fiable**. Plus l'information sera spécifique, pertinente et précise, plus l'impact des contributions sera important. Pour cela, le Comité encourage la société civile à fournir un contre-rapport se référant précisément aux informations fournies par le rapport officiel. De plus, le Comité encourage la collaboration, la coordination et la coopération des ONG d'un même pays pour ne fournir qu'un seul rapport:

« Il est préférable, lorsque cela est possible, de fournir un document unique regroupant l'ensemble des informations émanant de plusieurs ONG et allant dans le même sens, document qui pourra être accompagné de brèves communications plus ciblées et plus détaillées présentées par des ONG particulières et traitant des sujets qui les intéressent de plus près. Ce type de coordination aidera le secrétariat et les membres du Comité à se faire une idée plus précise de l'état d'application du Pacte dans chaque État partie. En outre, le regroupement des informations dans une communication globale permet d'éviter les redondances et les contradictions, ce qui est capital pour les ONG. En effet, les informations redondantes nuisent à l'efficacité du Comité en occasionnant un surcroît de travail pour ses membres tandis que les informations contradictoires risquent de saper la crédibilité des communications des ONG, ce qui, dans un cas

comme dans l'autre, contribue à affaiblir la position et l'argumentation des ONG. À l'inverse, un souci de cohérence et de précision, qui témoigne d'une coordination évidente, donne une impression de sérieux, renforce la crédibilité des ONG et leur permet d'atteindre les résultats souhaités ».

Comité DESC, 3 juillet 2000 13

Quel intérêt pour la société civile de produire un rapport alternatif ?

- Pour le Comité DESC, c'est lors de la session d'examen du rapport officiel que la contribution de la société civile est la plus importante. Pour en maximiser l'impact, il conseille aux ONG de se coordonner en vue de fournir un document le plus exhaustif, professionnel, pertinent, concis et crédible possible : un rapport alternatif élaboré collectivement.
- Le rapport alternatif contribue à la connaissance de la réelle situation des DESC dans un pays. Ainsi, il permet l'identification des problèmes et des progrès réalisés, tout comme l'élaboration de recommandations et de politiques ciblées en vue d'une véritable mise en œuvre des DESC.
- L'élaboration du rapport alternatif fait naître ou améliore les capacités d'organisation et d'analyse de la société civile, rassemble une large palette d'acteurs civils en matière de DESC et développe de nouveaux échanges de savoir-faire et d'expertise.
- Le rapport alternatif s'inscrit dans une logique d'exigibilité des DESC et constitue un instrument effectif de sensibilisation et de mobilisation de la population sur les DESC.

¹³ Nations unies, Conseil économique et social, *Participation des ONG aux activités du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, 3 juillet 2000, E/C.12/2000/6

Les premiers rapports soumis au Comité DESC par la société civile datent des années 1990 et ne concernaient que quelques droits spécifiques. Cette démarche s'est depuis généralisée et est devenue de plus en plus professionnelle et fréquente. En observant les expériences initiales en Amérique latine, on peut aujourd'hui constater des efforts similaires de la part des sociétés civiles partout dans le monde¹⁴, que ce soit avec un **rapport sélectif** (traitant de quelques droits) **ou exhaustif** (considérant la situation de tous les droits listés dans le PIDESC).

Le prochain chapitre tire les leçons de ces diverses initiatives en vue de formuler une méthodologie générale d'élaboration des rapports alternatifs. Un premier bilan concernant l'impact des rapports alternatifs sera fait dans le dernier chapitre.

¹⁴ Réseau IMPACT, *Lutte contre la pauvreté et droits de l'Homme. Une approche de l'extension de la protection sociale en termes de droits économiques, sociaux et culturels*, coordonné par Anne-Sophie Brouillet et Marc Lévy, décembre 2005, p. 3

II. Vers une méthodologie généralisée des rapports alternatifs

Le processus d'élaboration d'un rapport alternatif sur les DESC par les acteurs de la société civile **varie selon les pays et leur contexte politique, socio-économique ou culturel**. Une première différence majeure est **l'existence - ou l'absence - de rapport officiel de l'État**. Quand ce dernier a présenté un rapport, celui de la société civile va plutôt prendre la forme d'un contre-rapport qui vise à l'évaluation critique des performances publiques en matière de protection et de promotion des DESC. Il s'intéresse aux recommandations antérieures du Comité DESC et aux progrès faits entre-temps. Quand l'État n'a pas présenté de rapport officiel, l'élaboration d'un rapport alternatif permet d'engager un dialogue avec les pouvoirs publics et d'exercer une pression vis-à-vis de leur responsabilité quant aux DESC.

Une autre différence concerne **l'incorporation ou non des DESC dans les législations nationales**. Dans l'affirmative, les possibilités de recours juridiques sont alors considérablement accrues et le rapport peut davantage porter sur l'efficacité des procédures juridiques concernant la garantie et la promotion des DESC dans le pays.

La conjoncture politique et économique peut également jouer un rôle dans l'élaboration d'un rapport alternatif sur les DESC. Il devient en effet à la fois beaucoup plus important et difficile de veiller au respect des DESC lors d'élections ou de crises. Dans tous les cas, l'équipe du rapport alternatif doit maintenir une collaboration régulière avec les pouvoirs publics tout en gardant son indépendance. Cette collaboration sera plus ou moins fructueuse selon les pays. Les pouvoirs publics peuvent être une source intéressante d'informations secondaires, mais les informations primaires recueillies sur le terrain ne doivent pas être négligées. Les études de cas constituent une possibilité d'éducation et de mobilisation des populations en matière de DESC, non seulement pendant l'élaboration du rapport mais aussi après sa présentation, à travers le suivi de cas emblématiques.

Par ailleurs, elles augmentent les possibilités d'accès des populations vulnérables au processus politique : les violations de leurs droits sont portées devant le Gouvernement et par là même elles comprennent que celles-ci sont dues à un manquement de l'État en concernant les DESC. Ainsi, la promotion d'un processus politique transparent permettant la participation de la population est assurée et la responsabilité de l'État est mise en évidence.

La quantité de **ressources disponibles** en termes d'expertise, de personnel, d'argent et de temps influe également sur ce processus. Ainsi, il vaut mieux parfois se concentrer sur l'étude approfondie de quelques droits spécifiques dans un rapport sélectif, plutôt que d'élaborer un rapport exhaustif sur tous les DESC présentant peu de nouvelles informations et recommandations. De plus, les populations disposent de connaissances inégales en matière de droits de l'Homme. Les campagnes d'éducation et de sensibilisation sont donc d'autant plus importantes que la sensibilité aux droits de l'Homme est peu développée. Elles permettent de réduire les éventuelles méfiances lors de la collecte de données concernant la situation des DESC dans le pays. Si les enquêteurs arrivent à gagner la confiance des personnes interrogées, ils pourront plus facilement collecter des informations pertinentes pour le rapport et permettre l'identification des zones et des populations vulnérables. D'autre part, l'existence de sources alternatives permet la vérification des données. Enfin, une approche participative, transparente et inclusive augmente la représentativité du rapport qui se veut le porte-parole de la société civile vis-à-vis de l'État.

À partir de l'expérience d'élaboration de rapport alternatif des associations partenaires au Brésil, au Mali, au Mexique et aux Philippines, une méthodologie a pu être dégagée. En effet, ces exemples présentent tous une même logique. D'abord, les associations se sont réunies au sein d'un cadre collectif (II.1). Puis, se sont déroulés les étapes de collecte des données, de compilation et de rédaction du rapport (II.2). Enfin, les conclusions de ce dernier ont été présentées à la population, aux pouvoirs publics et au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies. Ensuite, des activités ont été mises en œuvre pour continuer la dynamique initiée (II.3). Les obstacles rencontrés, parfois similaires pour les différentes expériences présentées, ont pourtant trouvé des solutions locales très diverses.

II. 1. Définition d'un format collectif d'organisation

Pour se lancer dans l'élaboration d'un rapport alternatif, il est nécessaire de définir un format collectif d'organisation, formel ou non. Cela pourra être une plateforme ou un réseau réunissant différentes organisations de la société civile agissant dans divers domaines, pour être le plus représentatif possible de la population. Ce format collectif permet également de mutualiser les compétences, l'expertise et les ressources disponibles en matière de droits de l'Homme. Cela crée des synergies entre les multiples acteurs de la société civile et facilite l'échange d'expériences et de savoir-faire. Le succès de l'élaboration d'un rapport alternatif, processus exigeant en termes d'effort et de temps, est fonction de la bonne coordination entre tous les acteurs. Il convient de s'accorder sur les objectifs comme sur les moyens et de mettre en place des mécanismes de concertation et de coordination afin de garantir le bon déroulement de l'initiative.

a) Aboutir à un consensus sur les objectifs et l'organisation

La première étape consiste à mettre en place des **structures de coordination viables et fiables** incluant les organismes intéressés de la société civile. Il peut s'avérer judicieux de s'appuyer sur un noyau dur d'associations de droits de l'Homme structurées au niveau national, comme en témoignent les expériences suivantes.

Au *Mexique*, l'expérience s'est basée sur plusieurs réseaux actifs pré existants en matière de droits de l'Homme. Le Gouvernement a ratifié le PIDESC en 1981 et a régulièrement présenté ses rapports périodiques. Parallèlement, la société civile a déposé plusieurs rapports alternatifs. En 1993, trois organisations mexicaines ont remis trois rapports alternatifs séparés sur l'alimentation, le logement et le travail. En 1999, un groupe de neuf organisations a participé à l'élaboration d'un rapport alternatif. En 2000 a lieu la première alternance du pouvoir qui suscite de grands espoirs de démocratisation et de promotion des droits. Cependant, le nouveau Gouvernement reporte à 2002 la présentation de son rapport au Comité DESC. Afin de faire pression sur l'État pour qu'il présente enfin son rapport, la société civile décide d'élaborer un rapport alternatif. Dans cette optique, avec la collaboration de plusieurs plateformes de droits de l'Homme, une plateforme DESC est créée en 2003.

Cette dernière, le Grupo Promotor, réunit une quarantaine d'associations de droits de l'Homme ainsi que des associations spécialisées sur les DESC.

Le *Mali* a ratifié le PIDESC en 1974 mais n'a jamais rempli son obligation de présenter un rapport officiel devant le Comité DESC. L'ONG GUAMINA s'est préoccupée de cette absence de données pertinentes et fiables sur la situation des DESC dans le pays, notamment dans un contexte de ralentissement économique à partir de 2003 et d'instabilité croissante dans la région. À la fin de l'année 2005, l'ONG a entrepris une étude préliminaire sur l'état des DESC et a présenté ses résultats aux membres du Réseau Aoudaghost. Celui-ci, créé en 1995, réunit quinze ONG d'appui aux jeunes et aux femmes dans quatre pays d'Afrique de l'Ouest ; il met l'accent sur leur accessibilité aux DESC. À l'initiative de GUAMINA, les trois autres ONG maliennes membres de ce Réseau ont commencé à prendre contact avec d'autres organisations actives localement dans le domaine des DESC. Ceci a abouti à la constitution de la « Plateforme DESC du Mali » (PfDESC), réunissant une trentaine d'associations du pays et chargée de l'élaboration d'un rapport alternatif. Un noyau dur constitutif a procédé à l'identification des associations clefs en matière de DESC et à leur formation concernant les notions de droits de l'Homme et plus spécifiquement de DESC¹⁵, ainsi que sur la méthodologie d'élaboration du rapport. Celles-ci ont ensuite participé à leur tour à des campagnes de formation et d'éducation sur les DESC de la population. Ainsi, une véritable **dynamique de sensibilisation et de mobilisation** a pu être enclenchée, mise en place lors de la séance de constitution de la Plateforme et maintenue tout au long du processus d'élaboration du rapport alternatif. Cela a permis d'informer un très grand nombre d'acteurs de la création d'une Plateforme DESC et, par la suite, de son travail. La possibilité d'adhésion à celle-ci resta ouverte tout au long de l'initiative. Cette *approche participative et inclusive* améliore aussi la représentativité et la légitimité de la Plateforme qui se veut le porte-parole de la société civile en matière de DESC. Elle représente un pas considérable vers la promotion d'une culture démocratique basée sur les droits de l'Homme.

¹⁵ En effet, une association peut travailler dans un domaine lié aux DESC comme la santé ou le logement, mais ne pas savoir que cela rentre dans la catégorie des DESC, ni connaître les textes et mécanismes internationaux.

Le *Brésil* est un des pays les plus avancés en ce qui concerne les DESC ; il les a incorporés dans sa Constitution de 1988, quatre ans avant sa ratification du PIDESC en 1992. Mais, pendant dix ans, il n'a pas respecté son obligation de présenter un rapport officiel au Comité DESC. Avec l'appui de ce dernier, la société civile commença à préparer un rapport alternatif. L'organisation FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) et neuf autres associations actives dans le domaine des DESC se sont regroupées pour créer la plateforme brésilienne des droits humains, économiques, sociaux, culturels et environnementaux (DhESCA). Dans une première phase de mobilisation, les représentations régionales de FASE ont d'abord été formées sur l'exigibilité des DESC, la méthodologie et la stratégie du rapport alternatif ; elles ont ensuite pris le relais pour mobiliser d'autres ONG de droits de l'Homme actives dans leur secteur. Sous cette pression, le Gouvernement a finalement déposé son rapport en 2003¹⁶.

L'État des *Philippines* a ratifié le PIDESC en 1974. Il a rendu son rapport initial en trois fois, lequel a été examiné par le Comité DESC en 1980, 1985 et 1990. Cependant, ensuite, il n'a pas respecté son obligation de remettre des rapports périodiques tous les cinq ans. La société civile a alors informé le Comité sur des cas de violations du droit au logement et sur le retard excessif de la remise du rapport officiel. Plusieurs rapports alternatifs ont été envoyés au Comité : en 1995 un rapport sélectif sur le droit au logement, en 2002 un rapport sélectif sur le droit au logement et le droit à l'alimentation¹⁷. Le Gouvernement a finalement remis son rapport officiel en 2006 qui a été examiné par le Comité lors de sa session de novembre 2008. Un rapport alternatif exhaustif reprenant la situation des DESC depuis 1995 a également été déposé au Comité. Quarante associations se sont réunies pour la rédaction de ce dernier. PhilRights agissait en tant que secrétariat de cette coalition d'ONG du fait de son expérience dans ce domaine.

¹⁶ PIOVESAN, Flavia, "Economic, Social and Cultural Rights : the experience of the Brazilian shadow report." in *La Chronique des Amériques*, octobre 2004, N° 30, p. 2

¹⁷ Un rapport exhaustif avait été prévu mais seulement deux groupes de travail ont rendu un état des lieux et des données de qualité. Il a alors été décidé de ne rendre qu'un rapport sélectif : le résultat du travail des autres sous-groupes n'aurait pas résisté à l'examen du Comité DESC car les données récoltées étaient inadaptées et non vérifiables.

Dans tous ces exemples, la plateforme DESC ou la coalition d'ONG a pu se baser sur des structures pré existantes : au Mexique, elle a réuni plusieurs plateformes de droits de l'Homme, au Mali, une ONG associée à un réseau transnational orienté vers les DESC a initié la démarche, au Brésil, une association ayant des représentations dans différentes régions a servi de cadre à l'initiative, aux Philippines, une association ayant participé aux initiatives précédentes a aidé à lancer le processus et a rempli le rôle de secrétariat de la coalition. Certains de ces noyaux durs ont pu bénéficier du **soutien** d'une ou de plusieurs **ONG internationales**. Ainsi, c'est grâce aux autres partenaires de Terre des Hommes France que GUAMINA au Mali a entendu parler de la possibilité d'élaborer un rapport alternatif. De plus, elle a pu recevoir son appui ainsi que celui du Réseau IMPACT tout au long de sa démarche. Un partenariat international est recommandé parce qu'il permet l'accès à davantage de ressources et de savoir-faire. Par ailleurs, pour pouvoir intervenir auprès du Comité DESC, il faut soit avoir un statut consultatif auprès du Conseil économique et social (ECOSOC), ce qui est plus fréquemment le cas des ONG internationales¹⁸, soit être soutenu par une ONG en ayant un. Enfin, cela peut aussi augmenter la visibilité de l'initiative et faciliter l'échange d'expériences.

Lors des premières consultations collectives, toutes ces initiatives se sont dotées d'une **liste solennelle d'objectifs** clarifiant les buts à atteindre. En effet, le rapport ne constitue pas une fin en soi, il vise à atteindre une diversité d'objectifs en fonction du contexte national. Au Mexique et au Brésil, ces discussions ont eu lieu au sein des forums déjà existants. Au Mali, l'adoption d'une charte s'est faite lors de la réunion constitutive de la Plateforme, les objectifs ont été discutés par toutes les associations souhaitant participer à l'initiative et finalement, acceptés à l'unanimité. Aux Philippines, il y a eu un séminaire de deux jours pendant lequel les associations présentes se sont mises d'accord sur l'élaboration du rapport alternatif, une ébauche de plan et un calendrier.

Le *Brésil* présente la particularité de permettre un recours juridique relatif aux DESC, non seulement au niveau national en raison de l'incorporation des DESC dans la Constitution, mais aussi au niveau

¹⁸ La liste des ONG disposant d'un statut consultatif auprès de l'ECOSOC peut être consultée sur le site suivant : <http://www.un.org/esa/coordination/ngo>

interaméricain au sein de l'Organisation des États américains (OEA). Cependant, après des décennies de dictature répressive et de non-respect des droits, la **justiciabilité des DESC** n'est pas toujours réelle. C'est pourquoi la plateforme a souhaité mettre l'accent sur un « changement de culture », avec la promotion d'une conscience des droits de l'Homme auprès de la population et du système juridique. Le critère de justiciabilité effective des DESC a été retenu par la plateforme pour mesurer ce « changement de culture », c'est-à-dire le souhait de dépasser l'héritage autoritaire et d'avancer vers une citoyenneté critique et participative ainsi que vers un système juridique sensible au respect et à la garantie des droits de l'Homme.

Au *Mexique*, le gouvernement ayant dans le passé déjà déposé des rapports devant le Comité DESC, la plateforme s'est concentrée sur le **suivi des recommandations antérieures du Comité, les progrès réalisés et l'évaluation des politiques publiques de protection et de soutien des DESC**. Les politiques publiques de protection ont pour objectif de garantir la non-violation des DESC et celles de soutien visent la promotion de l'accès des populations à leurs droits¹⁹. Dès le début, dans l'attente du rapport officiel, une perspective de contre-rapport a été adoptée.

La Plateforme du *Mali* s'est vue essentiellement confrontée à un déficit d'informations sur la situation des DESC dans le pays. Les pouvoirs publics eux-mêmes manquent souvent de données nécessaires à l'élaboration de politiques ciblées et à leur évaluation. Pour cette raison, l'impact des politiques est fréquemment moins important que ce qui était attendu. La Plateforme s'est donc souciée de **recueillir des informations pertinentes permettant d'identifier les problèmes les plus urgents et de donner une voix à ceux qui ont été oubliés et/ou ignorés par le Gouvernement dans l'optique d'élaborer de meilleures politiques publiques**. Un autre aspect charnière de l'initiative a été l'éducation. L'idée était de **développer et de renforcer une culture des droits de l'Homme**, ainsi que les capacités de la société civile pour participer à la définition des politiques publiques dans le but de déclencher une véritable dynamique d'apprentissage.

¹⁹ SANDOVAL, Areli, *Informe alternativo al IV informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC*, 30 octobre 2007

L'initiative malienne s'est donc inscrite dans une perspective de développement participatif et transparent.

Ces divers objectifs ont naturellement influencé la façon de procéder. Une fois ceux-ci clairement définis, **un plan global d'action a été élaboré prévoyant les étapes et le budget nécessaires pour atteindre le but fixé.** Il structure les différentes étapes à réaliser (par exemple le travail au sein des sous-groupes, la recherche de données sur le terrain, leur compilation, la rédaction du rapport, etc.), fixe les délais et prévoit les activités d'appui (par exemple, la structuration des relations avec les acteurs clefs, c'est-à-dire les populations concernées, les pouvoirs publics à différents niveaux ou les organisations internationales - gouvernementales et non gouvernementales - notamment le Comité DESC). Le plan global d'action inclut aussi l'organisation de conférences, de séminaires, de campagnes de mobilisation, l'intervention dans les médias ou la préparation de matériel pédagogique. Le budget tient également compte de toutes ces tâches.

b) Répartition des tâches et institution d'un mécanisme de suivi global

Tous les partenaires ont choisi de se répartir en groupes de travail pour les phases de collecte des données et de rédaction du rapport. Cette répartition a beaucoup varié d'un pays et d'une plateforme à l'autre.

Au *Brésil*, cinq sous-groupes thématiques, qui se réunissaient une ou plusieurs fois par mois, ont été constitués. Ils se sont organisés autour des thèmes suivants : (1) l'exigibilité et la justiciabilité des DESC, (2) les politiques publiques et les DESC, (3) l'articulation avec le ministère public et juridique, (4) l'identification des rapporteurs nationaux sur les DESC et (5) le suivi des recommandations du Comité DESC. Ces sous-groupes présentaient ensuite leur travail à l'assemblée de la plateforme qui se réunissait six fois par an.

Au *Mali*, en raison des contraintes financières et temporelles, il a été décidé de se limiter à un rapport sélectif, c'est-à-dire de se concentrer sur les droits les plus importants. À cet effet, cinq groupes thématiques regroupant des catégories de droits ont été créés à partir de l'état des lieux initial réalisé par GUAMINA.

Ces catégories reflétaient l'ampleur des violations et du non-respect des droits dans le pays en matière de : (1) droit à l'alimentation, (2) droit à la santé, (3) droit à l'éducation, (4) droit au logement et à la terre, (5) droit au travail et à la protection sociale.

Le Grupo Promotor du *Mexique* réunissait au début de l'initiative une quarantaine d'associations de droits de l'Homme ainsi que différentes associations spécialisées dans les DESC. Au cours de l'opération, le nombre d'organisations impliquées a dépassé quatre-vingts. Ainsi, doté de ressources et de temps suffisants, le Grupo Promotor a pu élaborer un rapport exhaustif. Chaque chapitre du rapport final a été consacré à un droit spécifique. Un groupe de travail a été constitué autour de chaque droit, avec à sa tête un spécialiste membre d'une ONG travaillant sur cette question.

Aux *Philippines*, les quarante organisations ont été divisées en sous-groupes selon les droits suivants : alimentation, éducation, santé, travail, logement, femmes, enfants, discrimination raciale ou religieuse, eau et allocation de ressources. Un plan a été déterminé pour l'écriture des parties liées à chaque droit :

- résumé (contexte/situation) ;
- reprise des observations finales du Comité DESC en 1995 ;
- utilisation du contenu normatif pour évaluer les lois et les politiques, les mises en œuvre et les violations ;
- recommandations et conclusion.

Il est recommandé d'**esquisser une méthodologie générale** au sein de la plateforme sur les mécanismes de collecte de données, le suivi du travail des différents groupes et la consolidation finale afin d'assurer la cohérence de l'ensemble. La crédibilité des sources est un aspect primordial du rapport alternatif. Ainsi, le noyau dur de coordination peut réaliser des formations sur les différentes méthodes de recherche, d'élaboration d'indicateurs, de collecte de données et de vérification de leur fiabilité²⁰.

²⁰ Par exemple, la confirmation des données par différentes sources est une bonne méthode pour contrôler leur fiabilité.

Il est important d'**informer les pouvoirs publics tout au long de sa démarche d'élaboration de rapport alternatif**. Cela permet d'**engager un dialogue** sur les responsabilités de l'État, de lui apporter son expertise, de faciliter la collecte des données provenant de sources officielles, de pérenniser l'initiative mise en œuvre pour l'élaboration du rapport alternatif et de renforcer son impact. Dans cette optique, quelques plateformes ont mis en place des sous-comités spécifiquement chargés de la coordination des liens avec les pouvoirs publics, ainsi qu'avec les différents partenaires sur le plan national et international.

Au *Brésil*, la plateforme DhESCA s'est réunie six fois par an pour discuter des travaux effectués par les cinq sous-groupes. L'un d'eux était spécialisé sur l'articulation avec les pouvoirs publics. La version finale du document a été déterminée au sein des réunions générales.

Au *Mali*, l'assemblée générale a fixé le cadre de procédure à respecter et a proposé une démarche et une grille pour la réalisation des enquêtes de terrain. Au-delà de l'aspect méthodologique, elle a déterminé les grandes lignes du rapport et des chapitres. La forme retenue a été l'organisation des chapitres en trois parties, la première présentant le contexte national des DESC (incorporation dans la législation, etc.), la deuxième, l'état des lieux résultant du travail des différents groupes et la dernière, des propositions de recommandations claires et précises. Une fois ces grandes lignes et la méthodologie précisées, le travail de recherche a pu ensuite être délégué aux différents groupes de travail.

Au *Mexique*, la cohérence de l'ensemble a été assurée à travers des réunions générales trimestrielles auxquelles ont participé tous les groupes de travail. Tout au long du projet, un comité de méthodologie proposait des lignes communes et veillait à leur respect. Le Grupo Promotor a également pu bénéficier des expériences de la Plateforme interaméricaine des droits de l'Homme, de la démocratie et du développement (PIDHDD - Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo). Un comité de délégués a été désigné pour rédiger le rapport final. Un autre comité spécial était en charge du contact avec le Comité DESC à Genève et l'a tenu informé de l'avancement de l'initiative. Ainsi, un premier essai a été envoyé au Comité en août 2004 suivi par le rapport final en novembre 2005²¹.

Aux *Philippines*, la production du rapport alternatif a respecté les étapes suivantes : recherche et écriture par sous-groupes, diffusion des informations et consultation par groupes, compilation du rapport et enfin, consultation générale de toutes les organisations participant à l'initiative.

En conclusion, le format d'un rapport sélectif ou exhaustif sera décidé par la plateforme en fonction des ressources temporelles, financières ou personnelles disponibles.

Il peut s'avérer judicieux de regrouper les différents droits par catégorie et d'établir des groupes de travail par catégorie et non par droit. Pour définir les catégories et identifier les situations de non-respect et de violation de droits à traiter de manière urgente, il est recommandé de se baser sur des informations fiables obtenues, par exemple, à travers une enquête préliminaire sur la situation relative aux DESC dans le pays.

Dans les expériences présentées, les plateformes ont laissé aux différents groupes de travail la liberté de proposer leurs termes de référence et leur budget. Puis, leurs propositions ont été soumises à l'approbation du noyau dur de la plateforme qui, tout au long de l'élaboration, a veillé au respect des principes généraux retenus et de cette manière, a assuré la cohérence de l'ensemble. Un comité spécial a ensuite été désigné pour rédiger le rapport final une fois les travaux des groupes achevés

²¹ SANDOVALI, Areli, *Informe alternativo al IV informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC*, 30 octobre 2007

Les leçons apprises au Mexique

- L'organisation de la plateforme est plus facile quand elle peut s'appuyer sur des structures préexistantes et quand elle est encadrée par des comités généraux veillant régulièrement à la cohésion d'ensemble et au respect de la méthodologie.
- Il faut des mécanismes adéquats d'organisation pour permettre l'inclusion et la coordination d'un grand nombre d'acteurs au sein de la plateforme.
- Un réseau englobant diverses expertises relatives aux DESC améliore la qualité du rapport à travers la contribution de spécialistes et la masse d'informations déjà disponibles au sein du réseau. L'existence d'une plateforme facilite la liaison avec des acteurs régionaux et internationaux agissant dans le domaine des droits de l'Homme et plus particulièrement des DESC. Elle permet aussi d'exercer une pression plus importante sur le Gouvernement pour la promotion et le respect des DESC.
- L'accès décentralisé et participatif à la plateforme permet aux populations vulnérables de faire entendre leur voix.
- Un contact régulier avec le Comité DESC à Genève augmente la visibilité et l'impact du rapport alternatif.

II. 2. Élaboration d'un rapport alternatif

Le rapport vise à identifier les insuffisances principales en matière de DESC pour pouvoir proposer des recommandations. Un de ses objectifs est d'apporter des informations au Comité DESC pour qu'il puisse effectuer ses recommandations en ayant le plus de données possibles. Il est conseillé de travailler à partir du rapport officiel de l'État - s'il existe - et de le vérifier, le préciser, le corriger ou l'amender si nécessaire, ainsi que de contrôler le suivi de l'application des recommandations antérieures du Comité DESC par les pouvoirs publics.

Les organisations de la plateforme **définissent les éléments substantiels sur lesquels va porter la collecte de données**. Il s'agit de sélection stratégique en lien avec les contextes spécifiques de chaque pays.

Deux choses sont à définir :

- les **besoins de la population** en lien avec les DESC, pour cela des indicateurs contextualisés peuvent être définis ;
- les **niveaux de couverture des besoins et des droits**, quelles sont les actions de l'État pour satisfaire ces besoins.

a) Définition d'indicateurs contextualisés

Définir les besoins des populations dans un secteur géographique et culturel donné permet de donner un contenu concret aux droits et constitue ce qu'on appelle des indicateurs : ils se différencient des standards internationaux en ce qu'ils sont **adaptés au contexte du pays** (traditions, culture, religion, etc.). Ainsi, les indicateurs sont des données moyennes pour le citoyen moyen d'un pays, d'une région ou d'une zone géographique. Cela **sert à fixer une moyenne nationale des besoins sous l'angle des droits**, en termes de standard national minimal et/ou optimal. Ils permettent de déterminer par exemple si une loi répond réellement aux besoins de la population en la matière.

La définition des indicateurs doit se faire spécifiquement pour chacun des domaines concernés par les DESC : alimentation, logement, conditions de travail, revenu suffisant, éducation, santé primaire, formation professionnelle, etc.

Par exemple, le groupe qui a travaillé sur le droit à l'alimentation aux *Philippines* a déterminé qu'un Philippin mange normalement 5 fois par jour.

La construction des indicateurs repose sur des enquêtes de terrain auprès de la population, des travaux de groupes de réflexion et nécessite la sollicitation d'experts et de chercheurs. C'est une **démarche participative de construction des outils de mesure**.

Les **enquêtes de terrain auprès des populations visent à recenser les besoins et les habitudes** en matière de consommation, de régime alimentaire, d'habitat, d'éducation, de santé, etc. Pour réaliser ce travail, il est nécessaire de collaborer avec d'autres organisations, notamment avec celles membres de la plateforme DESC. À celles-ci, peuvent s'ajouter des mouvements sociaux et des organisations représentatives des communautés de base, qui sont les mieux placées pour fournir les informations requises.

Une fois que les informations collectées sont synthétisées pour en faire ressortir des **indicateurs DESC**, ceux-ci **seront largement diffusés** au cours de formations ou par d'autres moyens de transmission, tant auprès des populations qu'auprès des associations, administrations publiques, élus et partis politiques.

On peut en conclure que **les indicateurs fournissent une échelle de mesures pour évaluer les applications effectives des DESC**. Le travail de recherche sur l'état d'avancement de ces derniers peut se faire sans la mise en place d'indicateurs. Cependant, cette étape préalable est très utile pour la suite. Elle permet de :

- guider les choix lorsqu'il faut souligner des problèmes particuliers liés aux DESC ;
- donner des pistes pour faire des propositions concernant des lois ou des politiques publiques qui affectent un droit en particulier ;
- déterminer si une action ou un programme gouvernemental est suffisant pour atteindre les standards minimum (indicateurs) recommandés ;
- déterminer si les résultats des efforts du Gouvernement permettent d'atteindre les objectifs internationaux.

Lorsque les indicateurs sont définis, il faut **établir un état des lieux de la réalisation des DESC au niveau national, en fonction des besoins exprimés par les populations**. On cherche donc à savoir si ces besoins sont satisfaits, si les lois permettent une application des DESC, si les politiques publiques les intègrent, si les agents de l'administration sont suffisamment formés en la matière, si le système judiciaire permet des recours effectifs, etc.

Il faut donc **collecter des informations** relatives aux DESC sur la base des indicateurs définis. Certaines informations sont recueillies directement à la source du vécu quotidien des populations : on les appelle des informations primaires. D'autres sont déjà élaborées et disponibles dans les statistiques nationales et autres documents officiels nationaux ou internationaux : ce sont les informations secondaires.

b) Collecte des informations primaires (par des enquêtes de terrain)

Il est particulièrement intéressant de réaliser des études de terrain pour disposer de données nouvelles sur la situation des DESC dans le pays. Cela permet d'identifier des situations méconnues de non-respect, voire de violation des droits. Ces études, cependant, comportent un coût en matière de ressources financières, temporelles et humaines et demandent une certaine maîtrise en termes de méthodologie et de recherche. Les données collectées doivent en effet être fiables et vérifiables pour être acceptées par le Comité DESC. L'initiative peut faire appel à des consultants externes ou à des spécialistes internes aux organisations membres de la plateforme pour développer leurs capacités de recherche. La plateforme peut définir des grandes lignes directrices et élaborer des outils qu'utiliseront les équipes de recherche. Les études de terrain peuvent prendre différentes formes : à travers des équipes de recherche temporaire comme au Mali, des bureaux locaux implantés sur le terrain de manière permanente comme au Brésil ou encore, avec des missions effectuées par des spécialistes comme au Mexique.

Au *Mali*, le manque d'informations secondaires a rendu essentielle la collecte d'informations sur le terrain. Pour cela, six points focaux régionaux ont été créés, chacun étant chargé d'une catégorie de droits, à l'exception du point focal de Bamako qui s'intéressait à l'ensemble des catégories. À chaque point focal a été associée une équipe de recherche.

Le choix des études de cas a été fait par les groupes thématiques selon la flagrante des violations et du non-respect observés lors de l'étude préliminaire. La collecte d'informations auprès des populations affectées s'est souvent avérée difficile en raison de leur méfiance envers les chercheurs et du manque de collaboration de la part des pouvoirs publics. Ainsi, les études de terrain ont été accompagnées de campagnes de sensibilisation et d'éducation en vue d'augmenter la conscience des citoyens vis-à-vis des droits de l'Homme et d'encourager leur collaboration. En même temps, la collecte d'informations dans les zones rurales a également permis de donner une voix aux populations vulnérables qui sont généralement sous-représentées voire exclues de la vie politique.

Au *Brésil*, les études de cas sur le terrain ont été un élément central du rapport. Elles s'inscrivaient dans une perspective de promotion de la justiciabilité des DESC qui était l'objectif principal retenu par la plateforme. Lors de réunions régionales, plusieurs situations emblématiques de non-respect ou de violation des DESC ont été identifiées. Les cas choisis présentaient une diversité de droits violés, des acteurs (publics et privés, nationaux et internationaux) responsables de ces violations et des différentes possibilités d'obtenir gain de cause. Ces cas ont été pris en charge par les bureaux régionaux de FASE et, pour soutenir les victimes dans leur démarche, un appui juridique a été proposé. Pour cela, il a été fait appel à un consultant en droit. Au final, un seul des six cas a été présenté devant un tribunal, les autres victimes ayant obtenu satisfaction lors des négociations extra judiciaires. La vulgarisation du rapport alternatif final s'est appuyée sur ces études de cas, puisqu'elles étaient facilement compréhensibles par tous et qu'elles constituaient un succès concernant l'exigibilité des DESC au Brésil.

Au *Mexique*, en ce qui concerne le choix de cas emblématiques, la plateforme s'est intéressée aux populations vulnérables identifiées dans les recommandations antérieures du Comité DESC. De cette manière, le rapport s'est concentré sur les femmes et sur la situation dans l'État du Chiapas pour y évaluer les progrès réalisés. Les études ont bénéficié de l'appui d'experts comme des universitaires, des juristes membres des ONG participant à la plateforme et des spécialistes des ONG axant leur activité sur un ou plusieurs droits précis.

L'interdépendance des droits humains a été soulignée : un cas de violation des réglementations environnementales avait pour conséquence des atteintes au droit à l'alimentation et à la santé des populations affectées. Le fait que l'essentiel de l'information ait été fourni par les différents membres de la plateforme travaillant sur place, a contribué à démocratiser l'élaboration du rapport. Cette perspective décentralisée et participative a amélioré la possibilité des communautés exclues de certains droits de faire entendre leurs voix. La plateforme a également pris le soin de faire un tour des villages en zone rurale pour informer les populations sur les DESC et les méthodes d'exigibilité.

Si les capacités le permettent, il est recommandé de mettre en place des mécanismes de suivi des études de cas, voire d'appui aux victimes. Ceci peut s'opérer à travers des bureaux ou des partenaires locaux permettant ainsi en même temps une mobilisation des populations affectées. D'un point de vue pédagogique, ce sont généralement les situations concrètes et directement vécues qui ont le plus grand impact éducatif et mobilisateur²².

c) Recueil des informations déjà disponibles

Les informations secondaires, c'est-à-dire les informations déjà existantes, peuvent être recueillies non seulement **auprès des pouvoirs publics, des organisations internationales, mais aussi au sein des organisations de la plateforme**. Il faut trouver des sources d'informations fiables et vérifiables.

Les sources officielles provenant des différents secteurs de l'État sont variées : les enquêtes et statistiques nationales, les données des services officiels, les textes de lois, les budgets, etc.

Vis-à-vis de la recherche concernant le domaine législatif, il convient de se poser les questions suivantes :

- y a-t-il des lois respectant, protégeant les domaines relatifs aux DESC ?

²² ELY-YAMIN, Alicia, "Empowering visions : toward a dialectical pedagogy of human rights" in *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, n° 4, November 1993, p. 643

- en cas d'adoption de dispositions législatives, quels sont les atouts et limites des textes de lois existantes ?
- y a-t-il des discriminations dans les lois ?
- certains éléments de droit, de structure ou de fait, empêchent-ils une mise en œuvre optimale de la loi ?
- d'autres lois ne relevant pas directement du champ exploré constituent-elles un obstacle aux lois existantes ou les contredisent-elles ?
- s'il existe des normes traditionnelles ou d'ordre coutumier, sont-elles en adéquation avec les lois, violent-elles les DESC, quels sont les modes d'arbitrage entre normes coutumières et normes légales et sont-ils favorables aux DESC ?

Les institutions, administrations et services publics destinés à organiser et assurer la mise en œuvre des politiques publiques doivent être aussi répertoriés et explorés. Il est capital de recueillir des éléments d'information sur les budgets de fonctionnement, l'organisation des services, l'accessibilité aux services, les résultats atteints, etc.

Les institutions, administrations et services publics destinés à organiser et assurer la mise en œuvre des politiques publiques doivent être aussi répertoriés et explorés. Il est capital de recueillir des éléments d'information sur les budgets de fonctionnement, l'organisation des services, l'accessibilité aux services, les résultats atteints, etc.

Il est essentiel de faire l'état des lieux des recours possibles, en termes administratifs mais aussi sous forme judiciaire. Doivent être explorés, tant l'accès aux procédures et leur équité que les possibilités effectives d'aller au bout des procédures avec une décision de qualité. Aussi, les décisions de justice constituent-elles des éléments importants d'analyse et de mesure de la mise en œuvre des droits.

On peut également utiliser les **études de cas**, les **rapports**, les **témoignages**... provenant des organisations de la société civile, du système universitaire, des instituts de recherche, des revues spécialisées et de la presse en général, des organismes internationaux, du système des Nations unies, etc.

Il est ainsi particulièrement utile de pouvoir s'appuyer sur des associations spécialisées sur un ou plusieurs DESC. Cette expertise peut considérablement faciliter l'élaboration du rapport et améliorer la qualité de son contenu. Il s'avère aussi parfois avantageux de recourir à des consultants ou à des spécialistes si le budget le permet.

Pendant cette phase, les chercheurs vont également s'informer sur les éventuelles recommandations antérieures du Comité et les propos du rapport officiel. À partir des indicateurs permettant de définir ce que signifie un droit en fonction du contexte local, il est possible de mesurer quand il est effectif, de vérifier les propos officiels et de suivre les possibles progrès réalisés par les pouvoirs publics.

Au *Mexique*, les groupes de travail, ont été en contact continu avec les acteurs clefs identifiés parmi les pouvoirs publics de différents niveaux, les bureaux des organisations internationales, les universités et les syndicats. Ainsi, le rapport était essentiellement basé sur des informations déjà existantes.

d) Discussion, rédaction et consolidation du rapport

L'expérience des différents pays présentés a été très similaire dans ce domaine. L'élaboration des différents chapitres a été régulièrement suivie et finalement validée par la plateforme.

Au *Mali* par exemple, l'assemblée générale a veillé au respect des délais et de la méthodologie. Le travail des groupes thématiques a été régulièrement suivi par les réunions bimestrielles collectives, ce qui a permis à l'ensemble des membres de donner leur avis sur les différents chapitres. Une fois les cinq chapitres thématiques finalisés au sein des groupes, ils ont été discutés et modifiés lors d'une journée d'atelier de l'assemblée générale. Puis, le rapport a été rédigé par un comité désigné dans ce but. Celui-ci a fait circuler et approuver le rapport final au sein de la Plateforme avant de le faire parvenir aux partenaires extérieurs tels que les autorités publiques et de le présenter lors d'un lancement officiel.

Pour le **choix de la date de présentation**, il est prudent de prendre en compte la conjoncture politique et socio-économique ainsi que de l'encadrer et de la compléter par d'autres activités.

La publication du rapport n'est pas l'étape ultime de l'initiative. En effet, il s'agit de maintenir la dynamique initiée autour des DESC dans le pays, d'exercer une pression plus importante sur l'État pour que les problèmes identifiés soient résolus et les recommandations appliquées.

Il est essentiel de **faire le bilan du processus d'élaboration du rapport alternatif** dans un souci de capitalisation de l'expérience et d'amélioration des initiatives futures. Au *Brésil*, la plateforme a demandé à ses membres de lui envoyer leurs impressions, commentaires et idées par courrier électronique ou dans un forum en ligne en vue d'améliorer son fonctionnement. Des réunions dans différentes régions ont également eu lieu afin de recueillir les avis des participants.

Les leçons apprises au Mali

- Face à des contraintes de personnel, de temps ou d'argent, il est judicieux d'élaborer d'un rapport alternatif sélectif.
- Le choix des droits à traiter peut s'effectuer à travers un état des lieux préliminaire de la situation des DESC dans le pays.
- Cette étude préliminaire s'inscrit également dans une logique de sensibilisation et de mobilisation en vue de promouvoir une conscience des droits de l'Homme auprès de tous les acteurs et des populations concernés.
- La sélection de cas spécifiques à traiter peut se baser sur l'identification des personnes les plus vulnérables réalisée par l'état des lieux préliminaire.
- Dans un pays où la conscience des DESC est faible et où les mécanismes d'information et de garantie des DESC sont rares, les études de cas sont encore plus importantes. Elles permettent aux populations exclues d'être sensibilisées en matière de DESC, de faire entendre leur voix et de promouvoir un processus politique participatif et transparent.
- L'information recueillie pour le rapport alternatif peut permettre d'améliorer la qualité des politiques publiques. Le maintien d'un contact régulier avec les différents niveaux des pouvoirs publics est essentiel, notamment afin d'assurer la continuité de l'initiative.

II. 3. Présentation des conclusions du rapport alternatif

Pour renforcer son impact et pour assurer la continuité et la durabilité de l'initiative, il est important de **diffuser le rapport alternatif le plus largement possible et de faire partager l'expérience acquise** lors de son élaboration, à la fois au niveau national (à la population, aux journalistes, aux pouvoirs publics) et au niveau international (bien sûr au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies mais aussi à d'autres instances ou organisations non gouvernementales). Ceci permet, par exemple, à davantage d'acteurs de connaître l'initiative et, éventuellement, de la soutenir. Le rapport alternatif est aussi un **bon outil de sensibilisation, de formation et d'éducation populaire sur ce que sont les DESC et sur les cas de violations**. Ainsi, les populations prennent connaissance de leurs droits et des moyens de les faire respecter. De même, la pression sur le Gouvernement pour qu'il respecte ses engagements en matière de DESC s'en trouve considérablement accrue. En outre, la sensibilisation des acteurs sur la scène internationale peut élargir les capacités de la plateforme : l'attention internationale augmente la pression sur le Gouvernement et favorise l'émergence d'initiatives analogues dans d'autres pays.

a) Au niveau national

La **vulgarisation du rapport** constitue un élément important pour le rendre accessible à un large public et de cette façon, accroître sa visibilité et son influence. Il est recommandé de **publier des textes courts, de type brochure**, qui récapitulent l'initiative, les différents moyens de la soutenir ainsi que les principales conclusions et recommandations du rapport. Certaines organisations l'ont **traduit (en partie ou en entier) en langues locales**. D'autres formes plus originales peuvent être développées en fonction du contexte national, comme par exemple des **programmations à la radio ou à la télévision ou encore des interventions dans la presse écrite**. Des activités plus interactives sont également encouragées : **forums publics, séminaires, ateliers locaux et nationaux, groupes de discussion et assemblées au niveau des communautés**, tirant les conclusions de l'initiative, peuvent être organisés par la plateforme.

À travers la restitution, les organisations ont la possibilité de **provoquer des séquences de débat et de discussion autour des droits**, de leur prise en compte dans les lois et politiques publiques, ainsi que les actions du Gouvernement dans ce sens. Ces conférences peuvent traiter de l'ensemble des DESC ou s'organiser autour de certains droits spécifiques et être mises en place dans tout le pays par les différentes associations membres de la plateforme.

Au *Brésil*, les bureaux régionaux de FASE ont sensibilisé des responsables d'autres organisations, des universitaires et des représentants des pouvoirs locaux, déclenchant ainsi une véritable dynamique de formation, touchant deux mille personnes, ce qui a dépassé les prévisions initiales. Dans l'objectif d'une sensibilisation et d'une mobilisation larges, du matériel pédagogique a été élaboré : un ABC des DESC, des brochures, des programmes TV et un site Internet ; de cette manière, l'élaboration du rapport a servi d'appui à une initiative d'éducation aux DESC.

Il est important de réaliser ces **actions de diffusion et de sensibilisation dans tout le pays**, par le biais des associations travaillant déjà dans la région. Elles présentent l'avantage d'être connues sur le terrain par les acteurs clefs et disposent de plus d'expertise locale sur le sujet, ce qui favorise le bon déroulement des campagnes de sensibilisation et l'identification de solutions.

Au *Mexique*, des versions vulgarisées du rapport, des brochures et des autocollants présentant des cas emblématiques ont été distribués. Des affiches ainsi que des peintures murales, forme d'avertissement politique répandue dans le pays, ont été réalisées. Des séminaires interactifs ont également été organisés comme à l'université autonome de l'État de Coahuila, sur le thème de la santé des étudiantes, montrant ainsi l'interdépendance entre le droit à la santé (art. 12 du PIDESC) et l'égalité des droits entre hommes et femmes (art. 3). Ce séminaire a abouti à la création d'un centre médical pour les étudiantes et le personnel universitaire féminin. Le centre envisage, dans un deuxième temps, d'élargir ses services à l'ensemble de la communauté. Cette action découle de l'identification des problèmes effectuée dans le cadre du rapport alternatif, ainsi que des idées de solutions et de possibles partenaires trouvés par une association locale spécialisée dans ce domaine.

Dans le même esprit, les **études de cas emblématiques** présentent un autre point de ralliement intéressant car elles sont plus concrètes, accessibles et mobilisatrices que le rapport général. Des campagnes de mobilisation peuvent ainsi être mises en place à la fois pour soutenir les victimes et pour augmenter la connaissance de la population sur les DESC et l'élaboration du rapport alternatif. Le soutien d'un cas précis constitue souvent un premier pas du citoyen vers un engagement plus profond et de plus longue durée en matière de droits de l'Homme. Dans cette optique, il est recommandé de communiquer sur des cas marquants, compréhensibles, chargés émotionnellement et permettant de constater facilement des améliorations ou des dégradations de la situation.

La **mobilisation autour des cas concrets** est aussi très importante pour faire en sorte que l'initiative mise en œuvre par l'élaboration du rapport alternatif perdure. La concentration sur un ou des cas précis ou une situation locale spécifique constitue un complément indispensable à la présentation générale et abstraite des DESC et de leur exigibilité. Inversement, en raison de l'interdépendance des droits de l'Homme, la violation de l'un d'eux renvoie généralement au constat du non-respect d'autres droits, ouvrant ainsi inévitablement l'étude de cas spécifiques sur un débat plus général de la protection et de la promotion des droits de l'Homme.

Par exemple, au *Mexique*, des **campagnes ciblées** ont été organisées. Ainsi, la violation du droit d'accès à l'eau par une entreprise installée au bord du fleuve Santiago a été dénoncée et la population a été mobilisée par la « Coalition des organisations mexicaines pour le droit à l'eau »²³ (composée d'ONG membres du Grupo Promotor) au moyen d'autocollants, de vulgarisation d'informations et d'interventions publiques. Les pouvoirs publics ont finalement mis fin à cette violation. Comme dans le cas du centre médical universitaire pour les femmes dans l'État de Coahuila, la plateforme a souligné l'interdépendance des droits de l'Homme : le non-respect des droits environnementaux porte atteinte au droit à l'eau et à la santé des populations riveraines.

²³ Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua : <http://www.comda.org.mx>

Il ne faut pas oublier d'**associer les journalistes** à la restitution des conclusions du rapport alternatif en les conviant à des conférences de presse et dans certains cas, le rapport permet de réaliser un dossier de presse bien fourni.

La restitution doit également être faite aux **institutions publiques, aux élus et aux partis politiques, aux autorités locales et coutumières et plus largement, aux instances de décision publique**. De même, les organisations internationales et de coopération technique présentes sur le territoire de l'État sont concernées par la restitution surtout si leur mandat d'intervention comprend des domaines relatifs aux DESC. La communauté diplomatique peut aussi également être intéressée.

Le rapport alternatif constitue un **bon outil de lobbying et de plaidoyer** pouvant servir de base pour les communiqués et documents de positionnement des ONG lors des campagnes. Par exemple, aux Philippines, le rapport a été très utile pour soulever la question du droit à l'alimentation et du droit au logement auprès de diverses audiences. De même, il a permis de propager l'approche des droits de l'Homme au sein des acteurs de la société civile. Enfin, il a été utilisé pendant les négociations et les actions de lobbying auprès des agences gouvernementales pour l'alimentation et le logement.

En tout cas, la **diffusion la plus large possible est gage d'impacts majeurs sur le respect des DESC et le règlement de situations de violations**. La vulgarisation du rapport, l'explication du processus de présentation au Comité DESC et la mobilisation autour de situations concrètes présentent ainsi des angles d'approche complémentaires. Il ne faut pas oublier également l'échange au niveau international.

Les leçons apprises aux Philippines

- Il est essentiel de garantir la crédibilité des données et de vérifier l'information récoltée.
- Une personne référente doit être intégrée dans chaque sous-groupe pour s'assurer que le processus est mené comme cela a été prévu.
- Si les ressources sont limitées, il vaut mieux fournir un rapport sélectif sur quelques droits avec des informations fiables plutôt que réaliser un rapport exhaustif avec des données inadaptées et invérifiables.
- Dans le rapport alternatif, il n'est pas possible de vérifier ou de mettre en doute toutes les déclarations du rapport officiel à cause de données limitées.
- En l'absence d'un accord sur des indicateurs, il est très difficile d'établir si le Gouvernement a violé ou négligé un droit, sauf dans le cas de violations évidentes ou massives de ce droit.
- Il faut diffuser le rapport alternatif autant que possible pour avoir un impact maximum.

b) À l'échelle internationale

b1) Présentation devant le Comité DESC

La sensibilisation vis-à-vis de la situation des DESC dans le pays s'explique d'abord par le souhait d'augmenter la pression sur le Gouvernement pour qu'il reconnaisse, respecte, protège ces droits et qu'il agisse pour permettre leur application. Présenter un rapport alternatif ou plus globalement des informations au Comité DESC, rentre tout à fait dans cet objectif puisque les recommandations que celui-ci va émettre vont pouvoir être plus ciblées et plus pertinentes.

Le rapport alternatif peut être **rédigé dans une des langues de travail du Comité DESC** qui sont le français, l'anglais, l'espagnol et le russe. Un document en anglais touchera plus de monde. Si les ressources le permettent, il est recommandé de rédiger au moins un résumé du rapport dans les autres langues de travail du Comité que celle utilisée. Le rapport alternatif doit parvenir au secrétariat du Comité au plus tard au début de la pré-session d'examen de la situation de l'État concerné (10 copies doivent être envoyées) ou un mois avant la session (adresser 25 exemplaires dans ce cas). La pré-session a lieu six mois avant la session.

Participation à la pré-session et à la session plénière du Comité DESC

Quand un État a envoyé son rapport au secrétariat du Comité, celui-ci le fait traduire dans les six langues officielles des Nations unies (anglais, français, espagnol, russe, arabe et chinois) et il est mis en ligne sur le site Internet du Comité. Il s'écoule un **temps assez long entre la remise du rapport et son examen**²⁴. Pour les *Philippines* par exemple, le Gouvernement a remis un son rapport en décembre 2006 et il n'a été étudié qu'en novembre 2008. Lors des pré-sessions et sessions d'examen des rapports par le Comité, la société civile peut se rendre à Genève pour présenter les informations dont elle dispose de manière écrite ou orale. Il s'agit de tenter d'influencer encore plus les recommandations finales du Comité.

²⁴ La liste des rapports officiels devant être examinés par le Comité à ses prochaines sessions est disponible en contactant son secrétariat ainsi que sur son site Internet, rubrique « Sessions » : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/sessions.htm>.

Pour entrer dans l'enceinte des Nations unies à Genève et participer à la pré-session et à la session du Comité, il faut soit disposer du statut consultatif auprès du Conseil économique et social (ECOSOC), soit être soutenu par une organisation qui dispose de ce statut. Les organisations doivent aussi s'inscrire bien à l'avance auprès du secrétariat du Comité et s'assurer qu'une réponse positive a été reçue.

Le statut consultatif est divisé en trois catégories : le statut consultatif général, le statut consultatif spécial et la Liste (« roster » en anglais)²⁵.

- Le *statut consultatif général* concerne les ONG qui poursuivent des activités couvrant la plupart des domaines d'action de l'ECOSOC. Elles sont ainsi autorisées à soumettre à l'ECOSOC des communications écrites et des pétitions et à proposer l'inscription de points à l'ordre du jour du Conseil et de ses organes subsidiaires.
- Le *statut consultatif spécial* concerne des ONG reconnues au niveau international pour leurs compétences spécifiques dans certains domaines d'activités du Conseil. Elles peuvent également soumettre des communications écrites et des pétitions.
- Quant à *la Liste*, elle concerne les ONG qui contribuent périodiquement aux travaux de l'ECOSOC : elles ne peuvent lui soumettre que des communications écrites.

La pré-session du Comité DESC

Après avoir été reçus, traduits et reproduits par le secrétariat du Comité, **les rapports officiels des États sont d'abord examinés en pré-session** par un groupe de travail de cinq membres du Comité qui se réunit six mois avant la session plénière. Cette pré-session a lieu après chaque session, durant une semaine, pour préparer la session suivante. Généralement, cinq rapports officiels sont examinés et chaque membre du groupe de travail est désigné comme rapporteur pour un pays. Le groupe de travail formule des observations préliminaires et envoie au Gouvernement une liste de questions auxquelles il doit répondre par écrit avant la session plénière du Comité.

²⁵ Voir le site Internet consacré aux relations de l'ONU avec la société civile : <http://www.un.org/french/partners/civilsociety/ecosoc.html>.

Voir la liste des ONG disposant du statut consultatif (uniquement en anglais) : <http://www.un.org/esa/coordination/ngo>

Les questions et les réponses sont accessibles au public car elles sont publiées sur le site Internet du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme²⁶.

Il existe différentes possibilités pour la société civile de participer au travail de la pré-session :

- **préalablement**, les informations pertinentes peuvent être soumises directement au rapporteur du pays concerné²⁸ ou au secrétariat, en lui fournissant dix copies au plus tard au début de la séance pour qu'elles soient distribuées à tous les membres y participant ;
- le **premier matin de la pré-session**, des déclarations orales peuvent être faites par des représentants d'ONG ; elles doivent être liées aux articles du PIDESC, se focaliser sur les problèmes les plus urgents et proposer des questions que les membres de la pré-session devraient prendre en considération pour élaborer la liste de celles qui seront adressées à l'État concerné²⁹. Pour ce faire, il faut contacter le secrétariat au moins un mois à l'avance.

Les informations présentées doivent être pertinentes, fiables et ne pas être exposées en termes injurieux. Elles sont transparentes et transférées à toutes les parties présentes y compris au Gouvernement concerné. En raison des limites de temps, les organisations doivent sélectionner quelques informations stratégiques ou représentatives de la situation générale. Elles peuvent aussi préparer un document succinct qui sera remis aux membres de la pré-session.

²⁶ Site Internet du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Sessions : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/sessions.htm>

²⁷ Cette information doit être sous la forme d'un rapport discutant de la mise en œuvre du PIDESC par l'État partie, article par article. Il est particulièrement recommandé de formuler, à la fin de chaque section, des questions spécifiques que les membres de la pré-session devraient inclure dans leur liste de questions.

²⁸ Pour connaître le nom et les coordonnées du rapporteur désigné pour chaque pays, les ONG peuvent contacter le secrétariat. Il est recommandé d'envoyer au secrétariat une copie de l'information transmise au rapporteur pour qu'elle soit diffusée auprès des autres membres de la pré-session.

²⁹ Nations unies, Conseil économique et social, *Participation des ONG aux activités du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, 3 juillet 2000, E/C.12/2000/6

Déroulement de la session du Comité DESC

Lors de l'examen du rapport officiel, qui dure **généralement deux jours** et au cours duquel **la société civile n'est pas autorisé à intervenir, le Comité engage un dialogue avec la délégation gouvernementale**. Celle-ci commence par présenter des observations et les réponses aux questions écrites du groupe de travail de la pré-session. Ensuite, les institutions des Nations unies fournissent des renseignements qui ont trait au rapport en cours d'examen. Les membres du Comité posent alors des questions et font part de leurs observations aux représentants de l'État concerné qui disposent d'un certain temps pour y répondre (généralement le jour suivant). S'il ne leur est pas possible de donner des réponses adéquates, souvent le Comité DESC leur demande de lui fournir plus tard un complément d'information qu'il examinera lors d'une prochaine session³⁰.

Après avoir achevé l'analyse des rapports en présence des délégations gouvernementales, le Comité se réunit en séance privée pour formuler des « Observations finales » qui comprennent les aspects positifs, les facteurs et les difficultés entravant la mise en œuvre du PIDESC, les principaux sujets de préoccupation, ainsi que des suggestions et recommandations. Elles sont rendues publiques le dernier jour de la session³¹ puis traduites dans les langues officielles des Nations unies, mises en ligne sur le site Internet du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et incluses dans le rapport annuel du Comité.

Indépendamment des Observations finales, **le président adresse parfois aux États des lettres pour leur faire part des préoccupations du Comité**. Celui-ci soumet également des décisions au Conseil économique et social lorsque son approbation est exigée. Il en est généralement ainsi quand le Comité demande à un État de l'inviter à se rendre dans le pays pour fournir au Gouvernement l'assistance technique dont il peut avoir besoin pour améliorer la mise en œuvre et faire respecter les normes établies par le PIDESC.

³⁰ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, *Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, fiche d'information (Fact Sheet) n° 16 (Rev.1), p. 21.

³¹ *Ibid.*

Cette proposition a été faite notamment au Panama et à la République Dominicaine, mais seul le Panama a répondu positivement et permis qu'une mission de membres du Comité ait lieu en 1995³².

Si un État qui a soumis un rapport officiel et est inscrit à l'ordre du jour d'une session, demande à en reporter la présentation à la dernière minute, le Comité refuse et procède à l'examen du rapport, même en l'absence de représentants de l'État. Lorsqu'un État ne présente pas de rapport ou tarde à le faire, le Comité lui notifie son intention d'examiner la situation des droits économiques, sociaux et culturels sur son territoire lors d'une future session dont la date est spécifiée et il l'encourage à soumettre son rapport le plus rapidement possible. **En l'absence de rapport à la date prévue, le Comité examine quand même la situation en se basant sur toute l'information dont il dispose.** Dans ce cas, l'information fournie par les ONG devient encore plus essentielle que d'habitude³³. Mais cette situation est loin d'être idéale puisque l'absence de rapport officiel témoigne d'un « dialogue constructif » impossible avec l'État. Il revient au Comité et à la société civile d'augmenter la pression sur l'État pour qu'il dépose son rapport et s'engage véritablement dans un processus de dialogue et de mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Dans le cas des *Philippines*, en 1993, des ONG travaillant sur le thème du logement ont écrit au Comité par rapport à de nombreuses démolitions. Son président, Philip Alston, a alors demandé des explications au Gouvernement sur cette question et sur la non remise de son rapport officiel sur les DESC. Le même processus a eu lieu en 2003, les organisations de la société civile ont élaboré un rapport alternatif et l'ont présenté au Comité pour l'informer de la situation des DESC dans le pays et lui rappeler que le rapport officiel du Gouvernement aurait dû être remis depuis longtemps.

³² *Idem*, p. 22

³³ Nations unies, Conseil économique et social, *Participation des ONG aux activités du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, 3 juillet 2000, E/C.12/2000/6

Participation des ONG à la session du Comité DESC

Même si la société civile n'a pas le droit à la parole pendant la session d'examen du rapport officiel, elle dispose de plusieurs possibilités pour intervenir.

1. Soumission d'un communiqué écrit

Les ONG ayant le statut consultatif général, spécial ou sur Liste auprès du Conseil économique et social (ECOSOC) peuvent remettre un communiqué écrit à la session du Comité. Une ONG sans statut consultatif ne peut le faire que si elle est soutenue par une ONG disposant de ce statut. Le communiqué ne doit pas avoir plus de 2 000 mots, avec un interligne double, pour les ONG ayant le statut consultatif général et pas plus de 1 500 mots, pour celles ayant le statut spécial ou sur Liste. La date limite pour soumettre un communiqué écrit est un mois avant la session et il faut fournir 25 copies. Si le secrétariat le reçoit trois mois avant la session, il sera traduit dans les langues de travail du Comité et sera édité en tant que document des Nations unies³⁴.

2. Soumission d'un rapport

Les ONG peuvent aussi fournir de l'information écrite sous forme d'un rapport alternatif, qui apporte une interprétation supplémentaire ou différente sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans un pays. Il est recommandé de faire un résumé du rapport dans toutes les langues de travail du Comité. Les ONG doivent déposer 25 copies de leur rapport ainsi que du résumé, au maximum un mois avant la session, pour distribution aux membres du Comité DESC³⁵.

3. Déclaration orale des ONG lors d'audiences spécifiques

Les ONG peuvent également exposer oralement leurs considérations lors des **auditions prévues l'après-midi du premier jour de la session**. Il faut en informer le secrétariat à l'avance pour qu'il inscrive votre nom sur une liste d'intervenants.

³⁴ Nations unies, Conseil économique et social, *Participation des ONG aux activités du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, 3 juillet 2000, E/C.12/2000/6

³⁵ *Ibid.*

Il y aura des **interprètes pour les langues officielles des Nations unies** soit l'anglais, le français, l'espagnol, le russe et le chinois. Dans le cas où le Comité recevrait trop de demandes de ce type par rapport au temps disponible, le président décidera quelles organisations seront invitées à s'exprimer³⁶.

Pendant leurs déclarations, d'une **durée moyenne de 15 minutes par ONG**, les intervenants sont invités à être brefs et concis et à :

- donner leur opinion sur le rapport officiel du Gouvernement ;
- indiquer s'il y a eu ou pas consultation/coopération des ONG lors de son élaboration ;
- discuter des points les plus importants du rapport alternatif ;
- identifier les tendances dominantes des DESC dans leur pays ;
- présenter toute nouvelle information dont ils disposent depuis que le rapport alternatif a été déposé ;
- proposer des solutions aux problèmes rencontrés pour la mise en œuvre du PIDESC ;
- faire état des exemples positifs de problèmes réglés par le Gouvernement en appliquant le PIDESC.

Le but de cette séance publique est de permettre au Comité de disposer d'informations aussi complètes que possible, d'en vérifier l'exactitude et la pertinence, et de faire en sorte que la communication d'informations par les ONG soit transparente et plus ouverte. Les représentants des Gouvernements sont informés des audiences des ONG et sont invités à y participer en tant qu'observateurs. Ils auront l'occasion de commenter les déclarations des ONG lors de l'examen de leur rapport officiel par le Comité³⁷.

Le temps étant très limité, il est essentiel de **se concentrer sur les points principaux et d'être très synthétique**. Le Comité invite les réseaux d'ONG à ne faire qu'une seule déclaration et si plusieurs interviennent, à ne pas se répéter.

³⁶ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, *Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, op. cit., p. 26

³⁷ *Ibid.*

Il est également possible de remettre par écrit l'intervention faite oralement. Il faut penser à en faire suffisamment de copies pour tous les membres du Comité.

4. Moyens informels

Les organisations de la société civile disposent de très peu de temps pour présenter oralement leurs informations. C'est pour cela que **le travail de lobbying et de plaidoyer auprès des membres du Comité, plusieurs mois avant la pré-session et la session, est très important**. Il faut aussi établir, en amont, des alliances avec des organisations ayant le statut consultatif pour faciliter les démarches d'entrée dans l'enceinte des Nations unies.

De plus, outre les possibilités formelles de participation aux pré-sessions et sessions du Comité, il est toujours possible de recourir à des **modalités informelles d'information ou de sensibilisation**. Il est important de trouver la stratégie la plus adaptée en étant rigoureux quant aux conditions de fiabilité, de transparence et d'opportunité. Les ONG peuvent par exemple **organiser des petits-déjeuners, déjeuners, diners, conférences ou soirées** auxquels elles invitent les membres du Comité afin de leur exposer leur analyse de la situation des DESC dans leur pays. Dans cette optique, il est **recommandé de prendre contact au préalable avec des organisations basées à Genève pour faciliter les démarches** (réservation de locaux, envoi des invitations et diffusion de l'information auprès des correspondants de presse). Ainsi, lors de la présentation du rapport officiel du *Mexique* en mai 2006, des organisations de Genève ont appuyé la délégation de la société civile mexicaine en organisant une brève rencontre avec le groupe des experts pour le Mexique. Lors de cet événement, une liste de questions et propositions de recommandations a été remise.

Il ne faut pas oublier d'**informer les médias** à la fois dans son pays et à Genève : le rapport alternatif peut leur être envoyé ou transmis lors de conférences de presse. Dans le cas du *Mexique*, en avril 2006, une conférence de presse avait été organisée pour faire connaître la participation des organisations civiles à la comparution du Gouvernement devant le Comité DESC et le rapport alternatif avait été remis aux journalistes et aux leaders d'opinion.

5. Observation de l'examen du rapport officiel

Lors des sessions du Comité DESC, seuls les Gouvernements ont le droit à la parole. Les ONG peuvent simplement y assister et observer ce qui se dit. Toutefois, elles ont la possibilité d'**utiliser des moyens informels pour faire passer des informations, par exemple en rentrant en contact avec les membres du Comité avant et après les sessions, dans les couloirs ou lorsqu'ils sortent faire une pause, soit oralement, soit en leur donnant une note écrite.** Cela permet de répondre aux questions des experts par des éléments concrets et de réagir directement à ce que disent les représentants du Gouvernement en fournissant des informations dont les membres du Comité ne disposent peut-être pas.

Lors de l'examen du rapport officiel du *Mexique*, la société civile présente à la comparution a ainsi :

- établi un dialogue avec les membres du Comité avant le début des sessions, quand ils faisaient une pause et à la fin du premier jour ;
- remis aux membres du Comité des fiches relatives aux thèmes exposés par les représentants du Gouvernement ;
- cherché à obtenir des entretiens avec les correspondants de presse mexicains installés à Genève;
- entretenu de manière continue la communication avec les organisations ayant réalisé le rapport alternatif pour diffuser les informations pertinentes transmises par les membres du Comité (par exemple sur la traite des personnes).

Après la session du Comité DESC

1. Diffusion à l'opinion publique

Il est important d'**informer la population** sur les conclusions du rapport alternatif, les données fournies par le Gouvernement dans son rapport officiel, ainsi que sur les recommandations du Comité.

Au *Mexique*, à la suite de l'examen du rapport officiel en mai 2006, la société civile a organisé une conférence de presse, élaboré une version populaire des recommandations et Observations émises par le Comité et

deux publications ont vu le jour : une sur le rapport alternatif et l'autre sur des cas documentés de violations.

Aux *Philippines*, le rapport alternatif et les Observations finales ont été popularisées par des communiqués de presse, des forums et des déclarations. Les ONG ont fait de la promotion pour que les suggestions du Comité soient adoptées.

2. Suivi des recommandations du Comité DESC

Une des principales limites du **Comité** est qu'il **ne dispose pas de moyens coercitifs pour exiger l'application de ses recommandations** ainsi que pour en contrôler le suivi. En effet, il n'a pas de représentant dans les différents pays et malheureusement, les agences des Nations unies présentes ne coordonnent pas leurs actions avec le Comité.

Le rôle des ONG est donc crucial dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations du Comité . Elles peuvent lui fournir des rapports sur les mesures prises par le Gouvernement en réponse aux recommandations incluses dans les Observations finales.

Au *Mexique*, par exemple, la société civile a commencé à dialoguer avec le pouvoir législatif pour que les recommandations du Comité soient prises en compte par l'ensemble de l'État et pas uniquement par l'Exécutif.

La diffusion du rapport alternatif et des expériences vécues est totalement liée aux campagnes de sensibilisation et d'éducation entreprises avant et tout au long du processus d'élaboration du rapport. Idéalement, celles-ci se renforcent mutuellement dans un cercle vertueux durable : la diffusion et la sensibilisation peuvent s'appuyer sur les problèmes identifiés lors de l'élaboration du rapport. De plus, le suivi de ces derniers permet de mesurer les progrès réalisés ou non quant à la l'application des DESC, éléments qui serviront à alimenter le prochain rapport alternatif.

Au *Brésil*, la société civile a également réussi à associer les pouvoirs publics à ce suivi avec la création de rapporteurs nationaux des droits de l'Homme à la suite de la publication du premier rapport alternatif.

Ces rapporteurs sont élus par la société civile et des représentants des pouvoirs publics. Institutionnalisés, ils offrent des possibilités d'actions plus durables et plus importantes tout en étant accessibles aux populations affectées.

3. Participation à la réflexion sur les DESC

À chaque session, le Comité consacre une journée à des discussions générales sur un droit ou un aspect particulier du PIDESC. L'objectif est double : l'aider à développer plus en profondeur sa compréhension de certaines questions et encourager les apports d'autres connaissances techniques, par exemple des rapporteurs spéciaux ou des représentants d'organes des Nations unies ou des experts d'ONG compétentes.

Les ONG spécialisées dans le domaine devant être étudié ce jour-là, peuvent participer de deux manières : soit avec des représentants présents à la discussion, soit en remettant au secrétariat un document sur le sujet, de 15 pages maximum avec interligne double et au moins trois mois à l'avance. Il sera traduit dans les langues de travail du Comité et édité en tant que document des Nations unies. Pour obtenir des informations sur les thèmes de discussions et les modalités d'inscription, s'adresser au secrétariat.

Les ONG ont aussi la possibilité de prendre part à la rédaction des Observations générales du Comité³⁹ qui donnent une interprétation des droits du PIDESC faisant autorité, ainsi que des précisions sur les obligations des États. Lors de la discussion et de la rédaction de ces Observations, les ONG peuvent fournir des communiqués écrits au Comité et faire de courtes déclarations orales sur des points spécifiques. Il est préférable que les recommandations sur le texte d'ébauche de l'Observation générale soient faites par écrit (et sur un support électronique) pour faciliter son éventuelle incorporation dans le document.

En plus du Comité DESC, le rapport peut être **diffusé à d'autres mécanismes ou organes internationaux** comme les Rapporteurs spéciaux des Nations unies, ainsi qu'à l'opinion publique internationale par la participation à des forums.

³⁹ Site du Comité DESC, rubrique « Observations générales » : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

b2) Participation à des forums régionaux et mondiaux

Participer à ce type de rassemblements permet de faire connaître des cas flagrants de non-respect ou de violations de droits pouvant **attirer l'attention de l'opinion publique internationale** sur le sort des populations vulnérables qui jusque-là passait inaperçu. Ainsi, l'identification d'un cas constitue un premier pas vers sa solution puisqu'elle donne un visage et une voix à ceux qui, auparavant, se trouvaient exclus du débat public. En plus de rappeler sur la scène internationale la responsabilité des pouvoirs publics envers leurs citoyens en matière de DESC, l'identification de cas précis interpelle directement le Gouvernement et l'incite à agir.

Un autre aspect important, c'est la **diffusion d'expériences et de savoirs**. Les échanges au niveau international avec des organisations d'autres pays permettent de partager sa propre expérience, de renforcer ses compétences et d'acquérir de nouvelles méthodes et pratiques.

Au *Mali*, comme nous l'avons déjà évoqué, l'expérience de collecte de données sur la situation des DESC et d'élaboration d'un rapport alternatif a été diffusée dans les pays voisins par l'intermédiaire du Réseau Aoudaghost. L'ONG GUAMINA est également intervenue lors du Forum mondial pour la souveraineté alimentaire à Bamako en 2006 afin de mettre en évidence le droit à l'alimentation. Enfin, des collaborations avec des associations d'autres pays, telles que le Réseau IMPACT, ont permis que son expérience soit reprise dans différents documents⁴⁰.

⁴⁰ On peut citer : 1/ Réseau IMPACT, *Lutte contre la pauvreté et Droits de l'Homme. Une approche de l'extension de la protection sociale en termes de droits économiques, sociaux et culturels*, coordonné par Anne-Sophie Brouillet et Marc Lévy, décembre 2005, 86 p. La partie II est spécifiquement consacrée à la situation malienne.

2/ Réseau IMPACT, *L'exigence sociale des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) : les rapports alternatifs établis par la société civile comme contributions à la mise en œuvre des obligations internationales des États*. Compte rendu réalisé par Rémi Fernandez de la Table ronde du 12 juillet organisée en partenariat par le Réseau IMPACT, Terre des Hommes France et l'Organisation internationale de la francophonie, pour le 2e Forum international des droits de l'Homme à Nantes, du 10 au 13 juillet 2006, 20 p.

3/ Réseau IMPACT, *Modalités de dialogue entre société civile et État pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités*, coordonné par Magali Héraud-Arouna, Anne-Sophie Brouillet et Patricia Huyghebaert, octobre 2007, 101 p.

Au *Mexique*, le Grupo Promotor a fait connaître ses expériences à travers la plateforme interaméricaine PIDHDD qui a organisé des rencontres et des échanges d'informations entre ses différents membres. Avec l'appui de Terre des Hommes France, il a aussi invité des délégations latino-américaines et maliennes à un forum d'échange d'expériences à Mexico en 2006.

L'exemple brésilien a été porté à la connaissance d'autres pays latino-américains à travers des échanges mis en place avec les autres partenaires de Terre des Hommes France et également au sein de plateformes interaméricaines. La participation de FASE à des forums comme le Forum social mondial a également été l'occasion d'une plus large diffusion.

Au-delà de l'organisation ou de la participation à des conférences internationales et de la mise en place d'alliances et de partenariats, pour que d'autres puissent bénéficier de son expérience, il est important de **garder des traces écrites des étapes de l'initiative et de les rendre accessibles**, par exemple, à travers la création d'une page Internet régulièrement mise à jour. Les principaux documents peuvent y être publiés et un forum en ligne peut permettre aux internautes de participer au débat même s'ils sont éloignés géographiquement. Cette communication stimule le processus d'apprentissage concernant le rapport alternatif et marque un pas vers la promotion d'une société civile mondiale de solidarité. La transparence et la communication, souhaitables du point de vue de la légitimité, facilitent aussi le processus d'apprentissage dans le pays même ou dans d'autres, en vue de faire en sorte que cette initiative se poursuive.

Les leçons apprises au Brésil

- L'inscription de l'élaboration du rapport alternatif dans une initiative globale de sensibilisation et de mobilisation a des répercussions positives considérables.
- Une étape préliminaire de formation des responsables régionaux peut déclencher une véritable dynamique d'éducation prenant appui sur une diversité de matériel pédagogique. Cela facilite la collecte successive d'informations et l'identification de cas emblématiques à défendre.
- S'appuyer sur des centres régionaux et sur le suivi de cas emblématiques permet de mieux sensibiliser sur les DESC et leur exigibilité ainsi que de continuer l'initiative mise en place.
- Les concessions obtenues à travers la négociation et le dialogue ont contribué à la prise de conscience et au renforcement des capacités des citoyens. Cette stratégie est préférable à la confrontation.
- L'institutionnalisation d'un espace d'échange avec les pouvoirs publics et la nomination de rapporteurs de droits de l'Homme favorise l'efficacité et la perpétuation des actions entreprises.

*Maquette généralisée de méthodologie schématisant
les expériences présentées*

1) Constitution d'une plateforme DESC

- a) Convocation d'une première réunion
- b) Adoption du plan global d'action
- c) Répartition du travail et instauration d'un mécanisme de suivi

2) Élaboration du rapport alternatif

- a) Collecte de données primaires
- b) Recherche d'informations secondaires par les groupes de travail
- c) Rédaction, consolidation et présentation du rapport alternatif

3) Diffusion de l'expérience

- a) Au niveau national :
 - Vulgarisation du rapport
 - Suivi de cas emblématiques et des recommandations du Comité DESC
- b) Au niveau international :
 - Diffusion du rapport
 - Partage de l'expérience

II.4 Exemples pratiques

Le contenu du rapport alternatif et les points sur lesquels la société civile va se focaliser seront sensiblement différents selon que le Gouvernement a ou non rendu son rapport officiel. D'une manière générale, il est grandement préférable que le Gouvernement ait remis son rapport : s'il s'est impliqué dans l'élaboration d'un état des lieux des DESC dans son pays, il sera susceptible d'être réceptif aux recommandations du Comité DESC. Le rapport de la société civile (dans ce cas appelé contre-rapport) répondra aux affirmations de l'État.

Lorsqu'il n'existe pas de rapport officiel, la société civile devra alors dresser un panorama plus large de la mise en œuvre des DESC dans le pays étant donné qu'il n'y aura pas de points précis auxquels il faudra répondre). Le rapport alternatif sera une source d'informations utiles au Comité. De plus, il constituera un outil de pression sur le Gouvernement pour qu'il élabore son propre rapport. En effet, le but n'est pas que le rapport alternatif soit examiné à la place de celui de l'État qui, dans ce cas, serait totalement désengagé de ses obligations.

Des exemples pratiques sous forme de fiches techniques présentent l'expérience du Mali qui a élaboré un rapport alternatif en l'absence de rapport officiel. Compte tenu des moyens disponibles, il a fallu faire des choix stratégiques, expliqués dans ces documents.

Fiche 1

Approche méthodologique d'élaboration d'un rapport alternatif : arbitrage sur les catégories de droits à traiter

Illustrations et enseignements à partir du cas malien
complétés par une réflexion croisée à partir des exemples
du Venezuela, du Brésil et du Mexique

(par le Réseau IMPACT et la Plateforme DESC du Mali)

La démarche d'élaboration d'un rapport alternatif présente a priori différents intérêts pour les organisations de la société civile (OSC) :

- **développement de leurs capacités** dans le domaine de la défense des droits économiques, sociaux et culturels, y compris pour celles qui n'étaient pas familières de ces actions au départ ;
- occasion de **rassembler tous les acteurs préoccupés par les problèmes socio-économiques du pays** et de présenter un regard critique sur l'action du Gouvernement ;
- **développement de leurs capacités d'analyse** d'une série de recherches ;
- **objectivation des impacts négatifs des politiques économiques et sociales** du Gouvernement, avec des indicateurs fiables à l'appui ;
- possibilité (au-delà du respect des consignes propres au Comité DESC) de servir de **support aux actions de diffusion des DESC et d'information de la population** qui demeure globalement ignorante de l'existence de ces droits et des obligations de l'État à leur égard.

Cela étant, la démarche de préparation d'un rapport de la société civile est assez exigeante, d'autant plus si elle n'est pas réalisée par un petit groupe d'experts mais au contraire se déroule dans une dynamique de mobilisation sociale large.

Parmi les décisions cruciales qui doivent être prises au démarrage de l'initiative, le choix du format et du contenu du rapport est déterminant.

Arbitrage sur les catégories de droits à aborder : une question de contexte

Au Mali, la création de la Plateforme sur les droits économiques, sociaux et culturels, communément appelée PfDESC, s'inscrit dans un contexte sociopolitique favorable aux activités de la société civile avec des institutions et des structures publiques ouvertes au dialogue et à la collaboration. Ce contexte était également favorable à la prise en compte des droits humains puisque les droits civils et politiques avaient connu une réelle avancée et les DESC devenaient un champ de prédilection (compte tenu du fait que le pays avait connu une invasion acridienne qui avait compromis le droit à l'alimentation).

La présentation de la première mouture provisoire du rapport officiel et les difficultés évoquées pour sa rédaction (notamment le difficile accès aux informations sectorielles, la lenteur des départements dans leur réaction aux sollicitations du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale) ont conforté les OSC dans leur volonté de concevoir leur propre rapport et, le cas échéant, d'accompagner l'État dans sa décision de réaliser le sien.

C'est au cours de l'atelier du 24 décembre 2005, à la suite de témoignages sur des cas emblématiques de manquement aux DESC, que les participants ont identifié **cinq catégories de droits** pour effectuer un diagnostic approfondi de leur situation : le droit à l'alimentation, le droit à la santé, le droit à l'éducation, le droit au travail et à la protection sociale, le droit au logement décent et à l'accès à la terre.

Les séances de travail suivantes ont permis de structurer cinq groupes de recherche thématiques (GRT) et de **déterminer le champ d'investigation**. À cause de son budget limité, la PfDESC n'a pu aborder toutes les thématiques en matière de droits sur l'ensemble du territoire. Pour prendre en compte les réalités multiformes, illustratives d'une réalité nationale, il a été choisi de se focaliser sur les problèmes prioritaires de certaines régions (c'est-à-dire de partir d'exemples localisés en concentrant les enquêtes dans les zones les plus défavorisées en fonction des droits retenus, pour différencier clairement les territoires et montrer les inégalités territoriales), puis de mettre le tout en perspective

(cette modalité a été rendue possible car non seulement les OSC membres de la plateforme avaient une très bonne connaissance des thématiques et du milieu, mais elles pouvaient également s'appuyer sur quelques études préliminaires réalisées par une des organisations). Ainsi, le territoire national a été divisé en six pôles : un où tous les groupes effectuent leur collecte (Bamako et Koulikoro) et cinq qui sont :

- **la région de Kayes** - droit au travail et à la protection sociale, considérant les causes objectives de l'immigration massive des jeunes kayesiens, la question du co-développement qui en découle et toute la problématique de la sécurité sociale des salariés des industries minières et de la régie ferroviaire intervenant dans cette région ;
- **la région de Sikasso** - droit à la santé (forte prévalence du paludisme et du sida) ;
- **la région de Ségou** - droit à la terre et au logement (problèmes fonciers de l'office du Niger) ;
- **la région de Mopti** - droits à l'éducation (problématique des enfants talibés/mendiants), à la terre et au logement ;
- **les régions de Tombouctou, Gao et Kidal** - droit à l'alimentation (zones arides presque toujours en déficit alimentaire du fait de l'invasion acridienne).

Au Venezuela, le choix s'est également porté sur un rapport sélectif, mais pour d'autres raisons. L'ensemble des OSC parties prenantes ont concentré leur premier rapport sur deux droits sectoriels (éducation et santé) et trois droits catégoriels (des travailleurs, des réfugiés et des demandeurs d'asile). En effet, des informations sur les autres droits définis par le PIDESC étaient déjà disponibles dans des rapports annuels publiés par une organisation renommée dans ce domaine et par ailleurs, un rapport supplémentaire spécifiquement centré sur le droit à l'alimentation a été réalisé par deux des organisations impliquées, fortement positionnées sur ce thème. Ces rapports « soulageaient » d'autant le champ d'investigation et de rédaction pour la vaste initiative collective.

À travers ces deux cas, on voit que les options se dessinent en fonction de quelques grands **critères circonstanciels** parmi lesquels deux sont précisés ci-dessous.

1. L'existence d'un environnement « favorable » à la mobilisation générale pour les droits :

- parce que face à la montée des inégalités, et grâce à la reconnaissance des liens entre problèmes sociaux et droits humains, des acteurs nombreux et divers peuvent voir une occasion de faire des DESC un **point de référence** ;
- parce que le cadre de structuration et d'action de la société civile est peut-être davantage tourné vers le désir de porter une lutte sociale au-delà de la confrontation immédiate et du rejet total du système en place, ce qui signifie qu'un certain nombre d'OSC sont prêtes à initier un **dialogue** avec les pouvoirs publics au sujet des politiques économiques et sociales ;
- parce que les OSC peuvent envisager l'interpellation par le biais d'outils institutionnalisés au niveau international, et plus particulièrement le recours aux mécanismes onusiens et/ou l'alliance ou l'appartenance à des réseaux transnationaux, comme un moyen d'échapper à ce que certains appellent la « récupération démocratique »⁴¹ ou en tout cas, de **gagner du poids** pour que leurs requêtes reçoivent davantage d'attention de la part des autorités nationales ;
- parce que, justement, **ces autorités se sont déjà plus ou moins engagées** sur le terrain des droits civils et politiques, voire des DESC, et qu'il s'agit de se positionner vis-à-vis d'un éventuel rapport officiel étatique d'ores et déjà disponible ou entamé, de qualité satisfaisante ou non...

⁴¹ Pour rester indépendant vis-à-vis des pouvoirs publics

2. La disponibilité de moyens initiaux pour se lancer dans la démarche de rédaction du rapport, ceux-ci étant de plusieurs ordres :

- selon l'ampleur des **ressources humaines**, car en fonction du nombre de personnes participant concrètement aux divers aspects du processus et de leur disponibilité en temps, les modalités organisationnelles ne seront pas les mêmes ;
- selon le degré de **ressources techniques** que les OSC sont à même de mobiliser (dont les capacités des agents impliqués, l'existence de publications et/ou d'enquêtes déjà réalisées sur le sujet, etc.), les orientations et les ambitions du travail à réaliser ne seront pas les mêmes ;
- selon le niveau de **ressources financières** dégagées pour initier et mener à bien le projet, car l'ensemble des étapes de la rédaction d'un rapport de la société civile élaboré sur une base un peu large, nécessite un certain montant d'investissements en communication et en coordination (déplacements, rencontres, etc.) au-delà du travail à proprement parler de recueil et d'analyse des données ;
- selon la profondeur des **ressources « institutionnelles »**, à savoir l'identification des besoins en compétences et mise en relation d'intervenants (repérage d'alliés, d'informateurs et d'interlocuteurs, estimation de leur niveau de sensibilisation, d'adhésion et de qualification, etc.), autant de « ressources » qui dépendent de l'état du réseau de connaissances réciproques au sein du paysage des acteurs concernés (privés et publics).

Fiche 2

Approche méthodologique d'élaboration d'un rapport alternatif : le choix de la méthode de recueil et d'exploitation des données

Illustrations et enseignements à partir du cas malien
complétés par une réflexion croisée à partir des exemples
du Venezuela, du Brésil et du Mexique

(par le Réseau IMPACT et la Plateforme DESC du Mali)

La Plateforme DESC du Mali a adopté une démarche sectorielle et thématique en se focalisant sur des situations régionales fortement illustratives, avant de les croiser dans un rapport à portée nationale.

L'un des grands enjeux au début et en cours de processus a été de favoriser la **circulation d'informations, les mises en commun et en perspective** des rapports thématiques et d'assurer des **moments de discussion et de validation** par les différents acteurs de la société civile impliqués pour endosser collectivement chacune des avancées du travail d'élaboration d'un tel rapport. Pour ce faire, il lui a fallu :

1. En interne :

- se structurer, notamment en recrutant et en formant des enquêteurs et en constituant des « groupes de recherche thématiques » localisés dans les diverses régions retenues ou « points focaux régionaux », mais aussi en définissant les modalités de coordination (harmonisation des approches, supervision et contrôle, instances de validation collective, etc.) ;

Un adage bamanan dit : « tigèn& ni kelin tè bèlèta » (un seul doigt ne peut soulever le caillou). Dans le cadre de la production de leur rapport alternatif concernant la mise en œuvre du PIDESC au Mali, les organisations de la société civile ont mis en place une Plateforme DESC. Celle-ci a travaillé simultanément à l'élaboration de son rapport alternatif et à sa structuration pour s'adapter et répondre aux exigences d'inclusion, de responsabilité, d'objectivité et d'efficacité.

- définir conjointement un certain nombre d'outils à utiliser : trame des rapports thématiques, objets de la recherche documentaire, séries d'instruments différenciés pour collecter localement les données auprès des diverses catégories d'acteurs cibles, etc. ;

Au Mali, pour le recueil des données, chaque groupe de recherche thématique a produit des outils et identifié des cibles. Les ateliers de mise en commun ont permis de retenir quatre groupes cibles : les structures étatiques, les structures non étatiques, les victimes de manquements aux droits humains et les témoins de manquements à ces droits.

Les outils de collecte ont été peaufinés et mis à disposition des groupes qui ont organisé des ateliers de partage de ces outils. Des pré-tests ont été faits avant la rencontre des points focaux régionaux de collecte des données de base.

Ces dernières ont été dépouillées et traitées par les groupes de recherche thématiques. Les résultats ont été croisés avec les données secondaires. Les moutures produites par les GRT ont fait l'objet de partage et de validation interne.

- identifier les grandes étapes dans le déroulement du travail, non seulement pour dégager un calendrier permettant à tous d'avoir un minimum de visibilité pour se projeter sur la durée de l'exercice, mais aussi pour envisager l'« itinéraire » de l'initiative et ainsi dégager des temps de bilans intermédiaires. En l'occurrence, il s'agissait principalement de faciliter les allers-retours entre les renseignements recueillis localement et les observations nationales, entre les données primaires produites et les informations secondaires disponibles, entre les entrées sectorielles qui se font plus ou moins écho et avec une vision transversale et globale d'ensemble, etc.

Un atelier national qui a regroupé les cinq cibles - structures étatiques, structures non étatiques, partenaires au développement, victimes et témoins de manquements aux droits humains - s'est penché sur les rapports thématiques et a repris les recommandations et observations formulées par les groupes de recherche thématiques.

Au terme du processus thématique d'élaboration du rapport alternatif, un noyau dur a été constitué pour la production du rapport général. Ce noyau dur a travaillé en ateliers pendant près d'un semestre (de juillet à décembre 2006) pour produire le rapport général. Ces ateliers ont été entrecoupés de sessions d'assemblées des organisations membres intervenant dans le domaine des DESC pour une meilleure consolidation du rapport.

2. Vis-à-vis de l'« extérieur »

En parallèle du processus « interne » de rédaction du rapport, se déroule un processus « ouvert » dans lequel la **formation, l'information et la communication sont à la fois des moyens et des fins de la dynamique.**

Un autre grand enjeu est lié aux efforts relatifs à la **sensibilisation** aux DESC et à la dynamique d'élaboration du rapport alternatif, ainsi qu'à la **diffusion des informations** sur l'état des lieux des DESC contenues dans le rapport. En effet, plus la conscience des DESC est largement partagée, plus le travail de recueil de données est facilité et inversement, plus les renseignements collectés sont partagés et plus la prise de conscience sur les progrès à faire en matière de DESC peut avoir lieu.

Le rapport général a fait l'objet d'un atelier national de validation les 18 et 19 décembre 2006. Celui-ci a regroupé cent dix personnes venues de toutes les régions du Mali et de toutes les structures concernées par les droits humains. Pendant deux jours, les participants se sont penchés sur le rapport général et ont formulé des observations et des recommandations pour un meilleur approfondissement.

Après la prise en compte des observations et recommandations de l'atelier national, le rapport général a été soumis au regard croisé des premiers responsables des structures faîtières fondatrices de la Plateforme DESC.

C'est au terme de ce processus que le rapport général ainsi conçu a été partagé avec la population malienne. Pour ce faire, la Plateforme a tenu à envoyer une copie du rapport à l'ensemble des structures gouvernementales concernées par les droits traités, aux institutions de la République, aux partenaires internationaux de développement ainsi qu'aux organisations faîtières de la société civile.

La Plateforme a animé des conférences thématiques de diffusion du rapport pendant la campagne électorale présidentielle pour aider les électeurs dans leur choix. Elle a aussi participé à de nombreux espaces nationaux de promotion des droits humains comme la Quinzaine des droits humains (sur respectivement le droit à l'alimentation, le droit à l'éducation et le droit à la santé) et le Forum des peuples organisé en 2008 par la CAD-Mali (Coalition des Alternatives Africaines Dette et Développement).

Les leçons tirées de son expérience par la Plateforme DESC

Le processus d'élaboration du rapport alternatif a permis à la Plateforme de croire davantage en :

- l'importance des études de cas sur le terrain en l'absence de données actuelles sur les droits humains choisis pour le rapport;
- la possibilité de capitaliser l'expérience issue des espaces de discussion créés par chaque organisation membre dans le cadre de la réalisation du plan d'action de la Plateforme ;
- la nécessité de mise à niveau de l'ensemble des acteurs avant d'entamer le processus d'élaboration du rapport alternatif ;
- la possibilité de produire un rapport crédible en dépit des contraintes de ressources financières ;
- la possibilité de susciter des débats publics autour des conclusions du rapport et d'améliorer les politiques publiques en conséquence ;
- la réalité du respect de la société civile par les pouvoirs publics et les partenaires à travers le caractère non partisan et objectif de son travail ;
- l'efficacité et l'efficience du processus collégial pour supprimer les goulets d'étranglement souvent rencontrés lors de l'élaboration de rapports sur des questions aussi délicates que les droits humains, ainsi que son effet positif sur la légitimité du rapport alternatif.

Fiche 3

Montage d'une coalition de la société civile pour réaliser un état des lieux des DESC : raisons d'être, préalables et difficultés

Illustrations et enseignements à partir du cas malien

(par la Plateforme DESC du Mali)

Raisons d'être

La Constitution de la République du Mali du 25 février 1992 stipule que l'État « *souscrit à la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples du 27 juin 1981* ». Aussi faut-il souligner que l'État a ratifié un grand nombre d'instruments des Nations unies et de l'Union africaine. Ces différents instruments internationaux constituent une référence en matière de promotion et de protection des droits humains. L'État s'engage ainsi à observer les principes universels et les dispositions qui y sont énoncés et à s'y conformer.

C'est dans cet esprit que le 15 juin 2005, le ministère des affaires étrangères et de la Coopération internationale a organisé une réunion pour échanger sur la première mouture du rapport officiel de l'État malien sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) auquel le Mali est État partie depuis 1974 et pour lequel, trente ans après, il n'a pas encore produit son rapport initial.

Au cours de cette réunion et à la sollicitation du département des Affaires étrangères de créer un comité intégrant les organisations de la société civile, le coordinateur de GUAMINA a indiqué que « *la société civile est disposée à accompagner l'État mais n'entend pas manger dans le même plat que lui, sa mission et sa place étant bien connues et prévues par les mécanismes du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies* »⁴².

⁴² Madani KOUMARE, *Compte rendu de la réunion de création de la Plateforme DESC du Mali*, 5 septembre 2005

Dès lors, s'engagea une dynamique citoyenne qui devait déboucher sur le rapport alternatif de la société civile en passant par la création d'une plateforme de concertation et d'action relative à la mise en œuvre du PIDESC. Il s'agit d'une approche convergente inédite de collaboration multi-acteurs qui continue de se consolider de manière permanente. Préalablement, le processus est passé par le renforcement des capacités des membres à travers des voyages d'études accompagnés par Terre des Hommes France et le Réseau IMPACT, par l'information et l'éducation aux droits des acteurs de toutes les catégories socioprofessionnelles et politiques en vue de susciter, sur la base des consciences éveillées, une large mobilisation et un engagement responsable desdits acteurs, gages de la bonne réalisation du rapport alternatif.

La société civile, lieu de luttes sociales et de construction d'alternatives, joue un rôle de veille citoyenne et de propositions d'actions visant à appliquer et à respecter, suivant les normes admises, les droits reconnus. Ce rôle implique une collaboration transparente entre ses différentes composantes mais aussi avec les pouvoirs publics. Elle doit promouvoir la bonne application des lois nationales et des conventions internationales par les responsables politiques et les citoyens en vue de faire progresser, par la démarche démocratique, le droit positif interne⁴³.

La Plateforme DESC du Mali a été créée pour appuyer la société civile dans ses missions de plaidoyer et de renforcement de l'État de droit et de la démocratie. Ce faisant, elle s'est engagée à mobiliser les synergies pour, entre autres, la production de rapports alternatifs relatifs aux DESC et à coopérer à la production des rapports officiels.

⁴³ On désigne par droit positif interne l'ensemble des règles écrites en vigueur.

Chronologie de la création de la Plateforme

La nécessité de créer un cadre de concertation sur les DESC est ressortie dans les études réalisées en amont par l'ONG Guamina/Réseau Aoudaghost⁴⁴ et le Mouvement des peuples pour l'éducation aux droits humains (PDHRE/DPEDH-Mali) dont le siège est à Faladié, quartier de Bamako.

Le fait déclencheur remonte à la rencontre de ces deux structures, **le 22 août 2005**, à la Maison de l'éducation aux droits humains, en vue de préparer le contenu de la stratégie de démarche inclusive, ainsi que le format structurel et fonctionnel du cadre. L'initiative a ensuite été proposée aux organisations faîtières de la société civile : l'Association malienne des droits de l'Homme (AMDH), la Coordination des associations et ONG féminines du Mali (CAFO), le Conseil national de la société civile (CNSC), le Conseil de concertation et d'appui aux ONG (CCA-ONG), l'Union nationale des travailleurs du Mali (UNTM) qui se la sont appropriée lors de la rencontre de partage du 30 août 2005 au siège de Guamina. Cette rencontre et celles qui ont suivi ont permis à ces organisations de se concerter sur l'opportunité de mettre en place une plateforme dédiée à la promotion des droits humains en général et des DESC en particulier, avec un accent spécifique sur l'élaboration de rapports périodiques y afférents.

La démarche a été confortée par l'atelier sur la situation des droits humains dans le pays organisé **le 15 septembre 2005** par PDHRE/DPEDH-Mali pour échanger sur l'état des lieux de l'ensemble des droits humains, en s'appuyant notamment sur le rapport de 2005⁴⁵ de cette organisation. Celui-ci conceptualise et traite de la situation des différents droits humains : les droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels, les droits de solidarité. À cette occasion, une communication sur les droits économiques, sociaux et culturels a été présentée par M. Madani Koumaré de GUAMINA qui a mis en exergue la démarche d'exigibilité des DESC.

⁴⁴ L'organisation GUAMINA est membre de la cellule Mali du Réseau Aoudaghost. Les actions pour la création de la Plateforme DESC du Mali ont été menées par GUAMINA au nom du Réseau Aoudaghost.

⁴⁵ PDHRE/DPEDH-Mali, *Rapport sur la situation des droits humains au Mali*, 2005

Cet atelier a convaincu les membres qui seront à l'origine de la Plateforme DESC du Mali de la nécessité d'organiser un atelier national pour renforcer la connaissance et la démarche d'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels des organisations de la société civile.

Sur le plan international, la dynamique a été enclenchée avec la participation de la plateforme DESC au Symposium international « Bamako + 5 » sur « les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », à l'initiative de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) **du 6 au 8 novembre 2005**. Une concertation avec l'Ambassadeur français des droits de l'Homme a permis de faire une déclaration au Symposium et ainsi d'initier une dynamique de collaboration avec l'OIF et le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale du Mali à propos du respect des engagements internationaux en matière de droits de l'Homme.

Quelque temps plus tard, **le 24 décembre 2005**, un atelier national de formation sur les droits économiques, sociaux et culturels regroupant au Centre Djoliba à Bamako une trentaine d'organisations faîtières, marque le **lancement officiel de la Plateforme DESC du Mali**. Il a permis, entre autres, de réaffirmer solennellement l'engagement indéfectible des sept organisations que sont Guamina/Aoudaghost, PDHRE/DPEDH-Mali, AMDH, CAFO, CCA-ONG, CNSC et UNTM⁴⁶ mentionnées ci-dessus à promouvoir les droits humains en général, et les DESC en particulier, et à produire des rapports alternatifs y afférents. Ce fut aussi l'occasion d'échanger sur la situation des droits humains à travers plusieurs études déjà validées et de s'approprier le PIDESC ainsi que la démarche méthodologique d'élaboration et de présentation d'un rapport alternatif. Enfin, il a été possible de déterminer les « droits prioritaires à aborder de manière approfondie selon la réalité du contexte malien » dans le cadre du rapport des OSC et d'esquisser la démarche méthodologique qui sera utilisée.

⁴⁶ Plateforme DESC du Mali, *Acte constitutif*, 24 décembre 2005.

Lors de cet atelier, pour mieux s'assurer de l'engagement des membres, une **Charte** a été élaborée et soumise à signature à partir de laquelle les structures faîtières ont peaufiné les textes de la Plateforme et prévu son ouverture aux autres organisations souhaitant y adhérer. Dans cette perspective, la Plateforme a défini son objet de façon plus précise et concise et a mis en place différents espaces d'échange et de concertation. Ensuite, ont été tenus des ateliers de formation des organisations membres sur le PIDESC, la méthodologie d'élaboration de rapports, les techniques d'enquêtes et les indicateurs de DESC, l'arbitrage sur les grandes préoccupations de droits à aborder ainsi que les zones d'interventions y afférentes.

Actions collectives menées préalablement et en parallèle de la création de la Plateforme

- **Études/recherches sur l'état des lieux des DESC et « l'approche droits » dans la lutte contre la pauvreté**, en collaboration avec Terre des Hommes France et le Réseau IMPACT, entre 2002 et 2004.
- Les résultats de ces études ont été **systematisés et partagés avec les acteurs concernés**. Les arguments de base de la mobilisation générale pour la promotion et la protection des DESC en tant qu'instruments de coopération au développement, de solidarité et de lutte contre la pauvreté ont ainsi été développés.
- **Phase de mobilisation sociale :**
 - *sensibilisation sur la problématique* et la nécessité de la promotion des DESC en lien avec l'État de droit, la démocratie, la décentralisation et la pauvreté ;
 - *éducation/formation* pour l'éveil des consciences sur les droits des citoyens et pour le changement des comportements dans le cadre de l'action globale de défense nécessaire à la démarche d'exigibilité et de justiciabilité des DESC.
- **Phase de sensibilisation politique** en vue de préparer un dialogue constructif avec l'État

Il faut rappeler qu'une collaboration a été possible avec le Gouvernement sur ces différents aspects dans un esprit de concrétisation de sa volonté manifeste de respecter ses engagements, ses rôles et ses responsabilités visant à renforcer l'État de droit et la démocratie. Compte tenu des résultats des recherches et de la mobilisation sociale, des négociations ont donc commencé avec le Gouvernement pour faire avancer les DESC et lutter contre la pauvreté à travers une approche basée sur les droits humains en conformité avec :

- d'une part, le Pacte international des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que l'État a ratifié et en fonction duquel il a proposé, en novembre 2005, de présenter son rapport initial ;
- d'autre part, les orientations politiques du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) ainsi que les dispositifs législatifs et juridiques internes, les conclusions et recommandations du Conseil économique, social et culturel et de l'Espace d'interpellation démocratique.

Difficultés rencontrées

D'une manière générale, le schéma de travail qui s'impose finalement est en soi un élément d'apprentissage ; il se détermine au fur et à mesure des échanges entre les parties prenantes pour contourner, s'adapter et/ou faire face aux diverses difficultés rencontrées.

De fait, on peut souligner quelques-unes de ces difficultés, dont il convient d'avoir conscience au démarrage de la procédure d'élaboration d'un rapport alternatif :

- processus long et soutenu, d'autant plus lourd qu'il repose souvent fortement sur le bénévolat⁴⁷ ;
- freins rencontrés parfois dans l'accès à l'information ;
- lenteurs de la part de l'État et manque de répondant peuvent mener à un essoufflement ;

⁴⁷ On parle de bénévolat puisque le personnel des ONG participant à ce processus a dû mener ces activités en plus de sa charge de travail quotidienne.

- processus exigeant (critères du Comité DESC...) et défis liés au traitement de l'information qui suppose une bonne connaissance des DESC,
- difficultés parfois à obtenir un consensus au sein de la Plateforme.

Au Mali, le processus d'élaboration du rapport alternatif sur les DESC a rencontré des contraintes de plusieurs ordres :

- **organisationnels** - rassemblement et mobilisation d'organisations de la société civile avec des centres d'intérêt et des agendas pluriels ;
- **techniques et institutionnels** - mise à niveau des acteurs volontaires, animation des débats, conduite des recherches sur le terrain, accès souvent difficile aux informations ;
- **financiers** - modicité des moyens par rapport au volume de travail, aux expertises nécessaires pour l'analyse des cas emblématiques et la formulation des axes stratégiques de plaidoyer.

Fiche 4 - La Plateforme DESC du Mali

(par la Plateforme DESC du Mali)

La Plateforme DESC du Mali s'est assigné comme **mission fondamentale**⁴⁸ de :

- créer un espace national de coordination des actions des organisations de la société civile intervenant dans la promotion, la protection et la défense des droits humains en général et des droits économiques, sociaux et culturels en particulier ;
- stimuler les échanges et la synergie avec les institutions nationales et internationales, privées et publiques, concernées par la mise en œuvre du PIDESC.

Les **objectifs de la Plateforme** sont, entre autres, de :

- promouvoir et protéger les droits économiques, sociaux et culturels à travers le pays en tant qu'approche efficiente de développement social, économique et culturel équitable et de lutte contre la pauvreté ;
- susciter la participation des membres à la mise en œuvre du PIDESC au Mali, à l'élaboration des rapports officiels et alternatifs y afférents et au suivi des recommandations formulées par le Comité DESC des Nations unies sur la situation du Mali en la matière ;
- développer des activités et des outils de renforcement des capacités de ses membres et des acteurs socioprofessionnels pour qu'ils participent, en toute connaissance des causes et des effets, à la conception des politiques, stratégies, plans, et programmes de développement socio-économique et culturel du pays ;
- créer une dynamique de formation par l'échange à l'échelle nationale, continentale et internationale pour mieux cerner les défis sociaux, économiques et culturels et initier des actions concertées et à même d'y répondre de façon définitive ;

⁴⁸ Plateforme DESC du Mali, *Statut et règlement intérieur*, Coordination nationale, 19 février 2006

- créer un espace national d'information, de réflexion, de coopération et de partenariat permettant de capitaliser et de diffuser les meilleures expériences des membres en matière de promotion et de protection des DESC, ainsi que les savoirs émergents des communautés locales en matière d'exigence et de plaidoyer pour le mieux-être collectif ;
- lancer et planifier des campagnes de plaidoyer et de lobbying pour la mise en œuvre effective du PIDESC au Mali.

Son fonctionnement

En vue de s'adapter au contexte et d'accueillir les structures adhérentes, la Plateforme DESC du Mali s'est dotée de textes statutaires et réglementaires qui définissent les organes de gouvernance que sont l'assemblée générale (AG), le noyau d'orientation nationale (NO), les groupes de recherche thématiques (GRT), les points focaux régionaux.

- **L'assemblée générale** est l'instance suprême de décision qui regroupe les membres des organisations fondatrices, ceux des organisations adhérentes et des organisations associées et les membres bienfaiteurs. Elle décide les grandes orientations de la Plateforme, adopte, révisé et amende les statuts, le règlement intérieur ainsi que les programmations d'activités. Elle approuve les comptes et la gestion du noyau d'orientation. Le quorum de l'assemblée générale est atteint lorsqu'au moins la moitié des organisations membres sont représentées. Toutes ses décisions sont prises à la majorité des organisations membres présentes (la moitié plus une), chacune disposant d'une voix.
- **Le noyau d'orientation nationale** est l'organe d'administration et de gestion de la Plateforme. Il fixe la date de l'assemblée générale et la convoque au moins huit jours avant. Il se réunit au minimum une fois par mois. Le quorum est atteint lorsqu'au moins quatre de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité simple des présents. En cas d'égalité des voix, celle du point focal national est prépondérante.

- **Les groupes de recherche thématiques** rassemblent toutes les ONG, les associations, les organisations des communautés à la base et les autres groupes civils organisés œuvrant pour la promotion, la protection et la défense des droits humains, ainsi que pour la solidarité et la réduction de la pauvreté au Mali et travaillant sur sa thématique de droit spécifique (droit à la santé, à l'éducation, à l'alimentation, etc.). Les responsables sont désignés par les membres des groupes. Ils se réunissent une fois par mois en réunion ordinaire et, chaque fois que cela est nécessaire, en réunion extraordinaire sur convocation de leurs responsables désignés ou à la demande du point focal national ou du noyau d'orientation. Ils définissent la stratégie interne de mise en œuvre des décisions et résolutions du NO, réalisent les recherches et les actions opérationnelles sur le plan national et élaborent les rapports thématiques régionaux qui sont adoptés par le NO avant d'être soumis à l' AG. Ils participent aux travaux de celle-ci avec au moins deux délégués. Leurs décisions sont prises à la majorité simple des membres présents.
- **Les points focaux régionaux** sont chargés (1) de diffuser les informations au niveau de la région, (2) d'exécuter les décisions de l'AG et du NO, (3) de s'impliquer dans la mise en œuvre et le suivi du plan d'actions de la Plateforme DESC au niveau régional, (4) de participer à la préparation des rapports thématiques régionaux et (5) de rendre compte à la Coordination nationale⁴⁹.

La Plateforme collabore avec toutes les OSC qui adhèrent à sa vision et/ou souhaitent partager avec elle leur vision propre pour en dégager des synergies, ainsi qu'avec les institutions et structures publiques, les collectivités locales, les organismes de coopération régionale et internationale. Elle croit au fait que *« le monde sera détruit non pas par ceux qui font du mal mais par ceux qui les regardent agir et refusent d'intervenir »*. Elle agit en toute légalité parce qu'elle est immatriculée, et en toute autonomie, gage de la crédibilité de son action.

⁴⁹ La Coordination nationale est le bras technique du NO qui ne comprend que les organisations signataires de la Charte.

III. Analyse de l'impact des rapports alternatifs

Le rapport alternatif permet, d'une part, de révéler des tendances et de mesurer les changements concernant les DESC ou leur perception, d'autre part, de rendre visibles ces tendances auprès de toute la population (notamment via les enquêtes de terrain). Comment serait-il alors possible d'évaluer son impact en matière de DESC dans un pays ?

Il est **difficile de mesurer, quantifier ou comparer le niveau de connaissance et d'appropriation des droits de l'Homme**, et plus spécifiquement des DESC, de la population d'un pays. Le niveau de culture DESC ne se laisse pas représenter par une échelle linéaire des stades par lesquels tous les pays vont progressivement passer. Chacun part d'une position différente sur une échelle qui lui est propre. Souvenons-nous des études de cas présentées et de la diversité des objectifs identifiés par les plateformes DESC. Au Brésil, l'accent était mis sur la justiciabilité des droits de l'Homme, au Mexique, c'était sur l'évaluation des politiques publiques de protection et de soutien aux DESC tandis qu'au Mali, l'inclusion des populations vulnérables dans le débat public était un thème clef.

Cette diversité montre que les inquiétudes et les urgences sont distinctes d'un pays à l'autre et par conséquent, que les impacts vont être de nature différente. **Pour évaluer l'impact du rapport alternatif, une première grille de lecture est d'analyser les succès ou les échecs vis-à-vis des objectifs fixés initialement** par la plateforme. L'analyse doit aussi prendre en compte des possibles effets positifs ou négatifs non attendus.

Un autre niveau de complexité réside dans le fait qu'**en matière de DESC certains impacts sont difficilement observables**. Le dépôt d'un premier rapport officiel par un État peut être salué comme un grand pas en avant dans la prise en compte des DESC. En revanche, si cette procédure d'évaluation et de prise de responsabilité vis-à-vis de ceux-ci ne s'enracine pas dans le processus politique, l'avancée signalée par cette action est trompeuse.

L'institutionnalisation de mécanismes de contrôle du respect des droits de l'Homme est un critère très important pour que la situation des DESC s'en trouve positivement affectée. Après tout, c'est l'État qui est le premier garant des droits de l'Homme. Des garde-fous institutionnels peuvent également être mis en place à d'autres niveaux, par exemple, à travers des engagements volontaires de la part des entreprises en matière de normes sociales. Cependant, en dernier ressort, seul l'État peut garantir le respect des droits de l'Homme et c'est également lui qui est l'acteur principal de leur promotion. Le rapport alternatif rappelle à l'État ses obligations et en même temps, l'appuie dans sa mission. Ce dernier rôle sera important notamment dans des pays où l'État est faible. L'effort de la société civile peut constituer un atout, par exemple, dans des négociations de l'État avec des entreprises étrangères pour augmenter la pression en matière de DESC. Toute analyse d'impact pourra être fortement concentrée sur l'observation des changements institutionnalisés au sein des pouvoirs et des politiques publics.

Par la suite, seront proposés plusieurs champs d'analyse : évaluation du rapport alternatif en tant qu'instrument de promotion d'un espace national d'échange en matière de DESC, étude de l'incidence des rapports alternatifs sur les politiques publiques et examen du rapport alternatif en tant que moyen pour promouvoir le débat transnational.

III. 1. Le rapport alternatif et la société civile

Les rapports alternatifs permettent de **placer la question des droits de l'Homme, et plus particulièrement les DESC, au centre des débats** et de faire en sorte qu'ils soient pris en compte dans l'agenda politique. L'idée est d'identifier à travers l'échange entre les différents membres de la société civile les manquements les plus flagrants et de rappeler l'obligation de l'État dans ce domaine. Pour renforcer sa légitimité et sa crédibilité, l'élaboration d'un rapport alternatif demande un **effort collectif** qui implique la constitution d'une plateforme réunissant un grand nombre d'acteurs de la société civile du pays. Cela peut influencer les structures existantes de dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics, voire en créer de nouvelles. Mais la question reste de savoir si ces influences ont provoqué des changements significatifs et durables. L'évaluation de ce point sera difficile. L'initiative de la réalisation d'un rapport alternatif a apparemment plus de chance de connaître le succès si elle peut s'appuyer sur des structures de plateforme pré existantes. Les campagnes de mobilisation et de sensibilisation sont effectuées également par des acteurs déjà établis ayant de l'expérience en la matière. Quelle a été alors « la valeur ajoutée » du rapport alternatif ?

Au *Brésil*, en l'espace de trois ans, lors de l'élaboration du rapport, un public diversifié a été formé à travers 21 séminaires régionaux et 29 ateliers de formation qui ont regroupé environ 2 000 personnes. Ce public consistait essentiellement en responsables d'ONG, avocats, dirigeants et universitaires qui, par la suite, prenaient eux-mêmes le relais dans la transmission de l'information. Pour les appuyer dans cette démarche, des outils pédagogiques ont été créés et largement diffusés. La plateforme DhESCA a publié six ouvrages (dont notamment « L'ABC des DESC », un manuel pour la formation), cinq revues plus spécialisées, une brochure ainsi qu'une vidéo sur la situation des DESC dans le pays. Ces publications ont fait l'objet de plusieurs rééditions témoignant d'une vraie demande pour des informations vulgarisées sur les droits de l'Homme. De plus, il a été fait appel à de nouvelles formes d'interpellation du public. Des programmes de télévision ont été diffusés sur les chaînes communautaires de Rio et de Brasília. Une page Internet a été mise en ligne accompagnée d'un forum de discussion auquel, en 2007, 600 personnes étaient inscrites.

La plateforme a pu également réaliser plusieurs interviews à la radio. L'impact du rapport dans la promotion d'une conscience des DESC au Brésil a donc été considérable, donnant une impulsion à des campagnes importantes de sensibilisation et à la création d'un nouveau matériel pédagogique, qui a connu beaucoup de succès.

La diversification et l'élargissement des canaux de formation comme au Brésil ont certainement augmenté la visibilité ainsi que le caractère démocratique et participatif du travail des ONG dans le pays. Cela a été rendu possible grâce à la création de synergies au sein de la plateforme. Le projet novateur et exigeant d'élaboration d'un rapport alternatif a pu servir de catalyseur libérant de nouvelles dynamiques et de nouvelles idées pour sensibiliser et interpeller le public. La plupart des ONG n'auraient pas envisagé d'intervenir dans l'espace public via la télévision et/ou n'auraient pas eu les ressources nécessaires en termes d'argent, de personnel et d'expertise. Ce sont les synergies créées au sein de la plateforme qui l'ont permis.

L'initiative du rapport alternatif a également contribué au renforcement des capacités des ONG membres de la plateforme par un échange d'expériences et d'expertises.

Au *Mexique*, le Grupo Promotor a aussi pu intervenir sur la question des DESC et de la responsabilité de l'État grâce à des commentaires publiés dans le « Milenio », un des grands quotidiens du pays⁵⁰. Il a inscrit ses actions dans un cadre plus général lié aux DESC et de cette façon, a augmenté la portée de son initiative. Ainsi, plusieurs ONG travaillant sur le droit à l'eau se sont réunies dans la « Coalition des organisations mexicaines pour le droit à l'eau » sous l'égide du Grupo Promotor. Dans ses outils de sensibilisation, la Coalition a présenté le droit à l'eau potable comme un droit de l'Homme fondamental et l'eau comme un bien public garanti constitutionnellement. Cette approche basée sur les droits de l'Homme a donné au mouvement une importance plus significative que la simple dénonciation de la pollution des fleuves et rivières.

⁵⁰ *Invitación a formar parte del Grupo Promotor de la campaña "El Agua a la Constitución"*:
http://www.imacmexico.org/ev_es.php?ID=32004_208&ID2=DO_TOPIC

Cela augmente considérablement l'argument moral d'une campagne. Face à ce poids moral, des contre-argumentations en termes de coût économique ou de considérations politico-bureaucratiques sont dévalorisées.

L'ampleur du travail d'**introduction d'une perspective de droits de l'Homme dans le discours public** à travers les activités associées à l'élaboration du rapport alternatif ne doit pas être sous-estimée. À l'universalité des droits de l'Homme et à leur poids moral s'ajoute une capacité mobilisatrice plus importante. Face à une grande entreprise, par exemple, qui pollue une rivière, avec la complicité silencieuse des pouvoirs publics locaux, les populations affectées peuvent souvent se sentir impuissantes. Mais la conscience qu'elles ont des droits qui se trouvent bafoués tels que le droit à l'eau potable et le droit de jouir d'une bonne santé, leur ouvre des voies d'action. Après tout, l'État est tenu de leur garantir l'accès à ces droits et de mettre fin aux violations. Ceci nous amène automatiquement vers la deuxième partie, l'incidence du rapport alternatif sur les politiques publiques.

III. 2. Le rapport alternatif et les politiques publiques

Mesurer l'incidence du rapport alternatif sur les politiques publiques est un des critères les plus essentiels pour évaluer son impact puisque c'est l'État qui a l'obligation de respecter, protéger et faire appliquer les DESC. C'est un processus sur le long terme car, souvent, les pouvoirs publics ne mettent en place de bonnes politiques de promotion et d'accessibilité aux droits qu'après de longs et continuels efforts de sensibilisation et d'activités de plaidoyer de la part de la société civile. De plus, les politiques doivent s'inscrire dans la durée pour produire un effet. Par exemple, des politiques de sensibilisation par le biais d'une campagne d'affichage sur une courte période ne changeront pas la situation des DESC dans un pays. L'élaboration d'un rapport alternatif a-t-elle réussi à déclencher un processus d'amélioration des politiques publiques ?

Au *Mexique*, comme nous l'avons vu précédemment, l'évaluation des politiques publiques constituait un des principaux objectifs de l'initiative d'élaboration du rapport alternatif. À la suite de l'alternance du pouvoir

en 2000, une ambassade spéciale de la démocratie et des droits de l'Homme a été créée au sein du ministère des Affaires étrangères. Sous l'impulsion des ONG, un organe consultatif a été revitalisé, la Commission interministérielle des droits de l'Homme, pour surveiller le respect des droits par les pouvoirs publics. À partir de 2001, les ONG de droits de l'Homme ont été associées à cette Commission par l'attribution d'un statut consultatif. Le suivi des recommandations faites par le Comité DESC a été réalisé au sein d'un groupe thématique spécialisé en matière de DESC. Cependant, par la suite, la Commission interministérielle a été affaiblie en passant du ministère des Affaires étrangères au ministère de l'Intérieur sans consultation des ONG, ce qui a provoqué quelques tensions. Parallèlement, avec l'accord du Gouvernement, le bureau du Haut-Commissaire pour les droits de l'Homme de l'ONU a préparé l'installation au Mexique d'un bureau local pour suivre l'application des recommandations du Comité DESC. On a pu observer que les ONG investies dans la préparation de cette démarche ont progressivement abandonné le travail au sein de la Commission interministérielle. Néanmoins, malgré ces complications de nature bureaucratique, un nouveau rôle a bien été donné aux ONG dans la contribution à l'évaluation des politiques publiques : la Commission interministérielle et le bureau local de l'ONU basent notamment leurs évaluations sur le contenu et la méthodologie présentés par le rapport de la société civile⁵¹.

L'institutionnalisation des liens entre la société civile et les pouvoirs publics peut être un instrument efficace puissant pour faire avancer le respect des droits de l'Homme dans un pays. Mais elle peut aussi restreindre les possibilités d'action des ONG. Tout dépendra du contexte local, de la conjoncture politique, du niveau d'organisation et des ressources de sa société civile. Idéalement, la relation entre celle-ci et l'État prend la forme d'un **partenariat critique**. La société civile contribue à l'identification des problèmes et rappelle que c'est à l'État d'y apporter des solutions. Pour être capables de jouer ce rôle, les acteurs de la société civile doivent évidemment garder une certaine distance critique vis-à-vis de l'État.

⁵¹ Réseau IMPACT, Lutte contre la pauvreté et Droits de l'Homme. Une approche de l'extension de la protection sociale en termes de droits économiques, sociaux et culturels, op. cit, p. 17

Si cela ne leur est plus possible au sein d'un mécanisme institutionnalisé de coopération, ce dernier n'est pas recommandable. Un pas important d'affirmation du rôle des acteurs de la société civile vis-à-vis de l'État est justement leur mise en réseau, dans une plateforme DESC par exemple. Dans des pays caractérisés par une société civile relativement peu développée, le processus d'élaboration d'un rapport alternatif peut ainsi constituer une étape décisive dans son essor face à un État peu réceptif.

Au *Mali*, les relations avec les pouvoirs publics se sont avérées parfois difficiles. Dès le début, le Gouvernement a invité les ONG à abandonner leur démarche d'élaboration de rapport alternatif et à contribuer à l'écriture du rapport officiel. Les associations fondatrices de la Plateforme DESC ont refusé et préféré garder leurs distances. Finalement, leur projet de rapport alternatif a abouti, alors que l'État n'a toujours pas présenté son rapport officiel⁵².

Le rapport alternatif permet d'introduire une vision des politiques publiques avec une approche basée sur les droits de l'Homme. Selon Paul Hunt, rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la santé, **les mesures de l'impact qu'elles ont sur le respect des droits de l'Homme** sont relativement peu développées. Avec leur expérience de terrain, les ONG peuvent contribuer au développement d'indicateurs pour évaluer ces politiques par une approche basée sur les droits. Cela permet de fixer des standards minimas et de délimiter ce qui est réalisable dans le cadre des politiques publiques. Par exemple, un rappel du droit à l'eau, à l'alimentation et à disposer de la meilleure santé possible peut rendre impérative l'instauration de contrôles étatiques d'un système privé de distribution d'eau pour continuer à garantir son accessibilité pour tous. Souvent, ces aspects ne sont pas considérés selon une approche basée sur les droits de l'Homme et c'est là que le rapport alternatif peut jouer un rôle crucial, en soulignant des cas de violations et de négligences ainsi qu'en proposant une méthodologie d'évaluation et de suivi des avancées⁵³.

⁵² Le Comité DESC a inscrit l'examen du rapport de l'État malien à l'ordre du jour de la session de novembre 2010.

⁵³ ELY-YAMIN, Alicia, "Empowering visions : toward a dialectical pedagogy of human rights", *op. cit.* p. 643

On reproche souvent aux politiques liées à l'application des DESC d'être trop coûteuses. Or, **réparer les dommages causés par celles qui violent ces droits va, au final, souvent coûter beaucoup plus cher que la mise en œuvre dès le départ d'une politique respectueuse des DESC.** Par exemple, si le système de distribution d'eau est privatisé sans garantir le respect du droit à l'eau pour tous, cela peut entraîner le développement de maladies dues à la consommation d'eau polluée, voire de la malnutrition due à la diminution des productions agricoles. Réparer ces dommages, se révélera sûrement très coûteux.

Au *Brésil*, la plateforme DhESCA a eu un rôle consultatif dans plusieurs commissions gouvernementales. Après la présentation du premier rapport sur les DESC, le Gouvernement a mis en place un système national de suivi des droits de l'Homme avec la participation des ONG. Chaque année, onze rapports nationaux sont publiés, chacun concernant la situation d'un droit. Les rapports sont basés sur le travail du nouveau Conseil national de suivi des droits de l'Homme. Ce dernier est composé de rapporteurs bénévoles et apolitiques des droits élus conjointement par le Gouvernement, les organisations internationales et celles de la société civile. Les rapporteurs nationaux font des enquêtes de terrain ce qui permet de rappeler constamment l'impact des politiques publiques sur la situation des DESC et de constater régulièrement les progrès réalisés. Seuls des indicateurs d'incidence sur les droits de l'Homme permettent de constater des risques éventuels et des effets pervers, ainsi que de proposer des politiques de protection. La définition des indicateurs autorisant ce suivi a été largement fondée sur les travaux préalables effectués au cours de l'élaboration du rapport alternatif. La plateforme DhESCA a fixé des objectifs à atteindre pour le Brésil en fonction de ces indicateurs.

La possibilité de **mesurer, à travers des indicateurs, la situation des DESC dans un pays, permet de lier la théorie et son application.** Il faut être conscient que les avancées ne vont se faire que très lentement. Un travail de longue haleine de la part des pouvoirs publics est nécessaire pour la promotion des DESC et ces politiques ne seront durables qu'avec l'appui de la population. Le rapport alternatif semble être un instrument particulièrement adapté pour initier la sensibilisation et les activités de plaidoyer concernant les DESC, ainsi que le travail de suivi des progrès réalisés.

Aux *Philippines*, le rapport alternatif de 2003 a été très utile pour propager la question du droit à l'alimentation et du droit au logement auprès de diverses audiences et il a été utilisé durant les négociations et les actions de lobbying auprès des agences gouvernementales pour l'alimentation et le logement. En 2000, PhilRights et la Commission des droits de l'Homme ont organisé des ateliers inter-agences dans le but d'introduire l'approche des droits et d'intégrer les standards et indicateurs sur les droits de l'Homme au sein des agences gouvernementales. Cette initiative s'est concentrée sur le contrôle de la performance du Gouvernement vis-à-vis de ses obligations liées à la ratification de la plupart des instruments internationaux de droits de l'Homme. La Coalition des ONG philippines sur la sécurité alimentaire et le commerce équitable (PNLC) a également travaillé conjointement avec la Commission des droits de l'Homme pour faciliter le dialogue entre le Gouvernement et les ONG afin d'arriver à un accord sur des indicateurs communs concernant le droit à l'alimentation.

La **promotion de la justiciabilité effective des droits** représente une approche souvent employée par les ONG de droits de l'Homme, mais pour les DESC, la démarche reste très difficile. En effet, ils impliquent non pas une abstention de l'État comme pour les droits civils et politiques, mais une action concrète de sa part pour les faire appliquer, les respecter et les promouvoir. Ceci peut naturellement être plus coûteux pour l'État. Par conséquent, souvent, les DESC ne figurent pas dans les législations nationales. Les recours aux niveaux national et régional, lorsqu'ils existent, constituent actuellement la seule possibilité de justiciabilité des DESC.

Au *Brésil*, par exemple, la dynamique d'élaboration du rapport alternatif a permis de lancer des actions de justiciabilité des DESC à partir de cas spécifiques portés devant la justice. Fréquemment, les mobilisations autour d'un cas spécifique ont déclenché une dynamique plus large autour des DESC. Cela a été grandement dû au fait que les populations affectées ont été impliquées tout au long de la démarche et ont elles-mêmes exigé leurs droits avec l'appui juridique de FASE. Une telle optique d'appropriation des droits par les populations est extrêmement importante pour obtenir la justiciabilité des DESC.

Au **niveau régional**, en Amérique latine, les DESC sont l'objet du Protocole de San Salvador (1988) signé par la plupart des membres de l'Organisation des États américains (OEA) laquelle, d'ailleurs, a mis en place un système de recours juridique en matière de droits de l'Homme⁵⁴. En Afrique, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (1981) est beaucoup plus en avance en matière de DESC que d'autres instruments internationaux. Elle impose l'indivisibilité des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels, et met l'accent sur les droits culturels et les droits collectifs (comme par exemple le droit à la famille en tant que groupe collectif). Si les recours au niveau national sont épuisés, il est possible de faire appel à la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples.

Dans les pays où il n'existe pas de recours juridique, la mobilisation autour de cas emblématiques a également joué un rôle important dans la sensibilisation de la population. La diffusion de ces cas, tant au niveau national qu'international, a considérablement augmenté la pression exercée sur le Gouvernement.

⁵⁴ OEA, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, 7 septembre 2007, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4

III. 3. Le rapport alternatif et l'international

Partant des exemples évoqués précédemment, l'élaboration d'un rapport alternatif dans un pays peut avoir diverses incidences sur la promotion des DESC à l'échelle internationale. D'abord, un rapport alternatif a forcément une dimension internationale puisqu'il est destiné au Comité DESC à Genève. En informant le Comité de la situation des DESC dans le pays, la société civile espère **augmenter la pression sur le Gouvernement**. Il est nécessaire de souligner encore une fois la difficulté de mesurer l'impact réel du rapport alternatif dans ce domaine. En effet, bien que le dépôt du rapport officiel montre a priori la bonne intention de l'État, cela ne suffit pas pour garantir un réel changement d'attitude.

Le rapport alternatif est également susceptible d'avoir une répercussion internationale par **l'échange d'expériences**. Dans les exemples cités, il a en effet permis des collaborations fructueuses.

Au *Brésil*, le dépôt du rapport alternatif de la société civile a incité le Gouvernement à présenter son premier rapport en 2003 et, de cette manière, à s'engager au niveau international dans un processus de dialogue concernant la situation des droits de l'Homme. L'exemple brésilien a été diffusé dans d'autres pays, d'une part grâce aux échanges mis en place avec les autres partenaires de Terre des Hommes France, d'autre part au sein de plateformes interaméricaines et enfin, par la participation de FASE à des forums comme le Forum social mondial. Ainsi, l'expérience brésilienne a pu servir de modèle à d'autres pays dont le Gouvernement avait ratifié le PIDESC mais n'avait jamais rempli son obligation d'élaboration de rapport.

De même, le *Mali* s'est inspiré des expériences latino-américaines pour préparer son premier rapport alternatif. Désormais, il peut à son tour faire connaître l'initiative et partager sa propre expérience. Celle-ci a été propagée par des ateliers de formation au Bénin, au Sénégal et au Togo par l'intermédiaire du Réseau Aoudaghost dont fait partie l'association Guamina.

Le **cadre régional** est en mesure de **déclencher de véritables dynamiques d'interaction et de créer plus de pression sur les Gouvernements**. Si, par exemple, un Gouvernement présente son rapport officiel au Comité DESC, il sera plus difficile à celui de l'État voisin de justifier son refus de faire de même. Les plateformes de la région peuvent également bénéficier d'une dynamique entre « pairs » à travers la collaboration et l'échange d'expériences qui, dans un contexte régional, sont généralement plus comparables.

Nous retrouvons un autre exemple d'une telle dynamique régionale en Amérique latine avec la Plateforme interaméricaine des droits de l'Homme, de la démocratie et du développement (PIDHDD). Celle-ci organise des forums régionaux d'échange et diffuse l'expérience de ses membres sur son site Internet.

Le fait que l'initiative des rapports alternatifs se propage de plus en plus dans le monde et se poursuive dans les pays ayant déjà présenté un premier rapport, est un signe de succès. S'il n'y avait pas de valeur ajoutée à une telle démarche laborieuse et difficile, les ONG ne soutiendraient pas cet effort. Or, les plateformes du Mexique, du Brésil, du Mali et des Philippines continuent leurs actions de suivi de l'application des DESC et sont, pour certaines, en train d'organiser l'élaboration de leur prochain rapport alternatif. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, cela constitue un instrument qui affecte les relations d'interaction entre la société civile et le Gouvernement. En général, les changements se produisent graduellement et lentement et demandent un investissement sur le long terme de tous les acteurs sociaux impliqués.

Quels sont les impacts du rapport alternatif ?

1. L'élaboration d'un rapport alternatif est un moyen pour renforcer les capacités des acteurs de la société civile.

- Elle comporte un processus d'apprentissage et d'innovation stimulant et développant les capacités des ONG.
- C'est un bon outil pour sensibiliser les populations sur les DESC et travailler avec elles sur cette question.
- La création de synergies permet de maximiser les ressources et l'expertise disponibles au sein des ONG qui, de ce fait, sont en mesure d'entreprendre des actions plus ambitieuses.
- Au cours de l'initiative, peuvent se créer de nouvelles structures de dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics qui facilitent le déroulement des activités des ONG.

2. Le rapport alternatif constitue un instrument pour agir sur les relations entre la société civile et l'État. Dans les exemples évoqués, plusieurs résultats ont pu être constatés.

- Si les acteurs de la société civile sont coordonnés, l'initiative renforce sa position vis-à-vis de l'État.
- La coordination contribue à réduire le risque d'instrumentalisation par l'État, instrumentalisation qui empêcherait la société civile de jouer son rôle important de partenaire critique.
- Le rapport alternatif permet d'établir un état des lieux sur la situation réelle des DESC dans un pays. Il fournit aussi aux ONG une base d'informations fiables pour formuler leurs revendications.
- À partir de cette base d'informations peuvent être élaborées des politiques mieux ciblées et donc plus efficaces. Dans plusieurs pays, l'association du Gouvernement à la création et au suivi d'indicateurs souligne l'intérêt et l'importance de telles données.

3. Le rapport alternatif représente un levier pour déclencher des dynamiques de soutien à l'échelle internationale.

- Sous la pression d'un rapport alternatif, les Gouvernements se sont souvent mis à respecter leurs engagements d'ouvrir un dialogue avec le Comité DESC.
- L'initiative d'élaboration d'un rapport alternatif permet de déclencher des dynamiques régionales de pression et de stimulation mutuelle.
- Ces possibilités de stimulation et d'accumulation d'expertises existent également entre plusieurs pays de différentes régions du monde.
- Cependant, les résultats concrets du dialogue engagé à l'échelle internationale avec le Comité DESC ont été largement conditionnés par les efforts et la mobilisation continus de la plateforme sur place.
- Les résultats se sont évidemment révélés plus importants dans les situations où l'État avait la volonté et la capacité d'améliorer l'accessibilité aux DESC.

Bibliographie

Publications

ANDERSON, Christopher et al., “Political Repression and Public Perceptions of Human Rights”, in *Political Research Quarterly*, Vol. 55, n° 2, June 2002, p. 439-456

DEYRA, Michel, *Droit international public*, Paris : Gualino, 2007

DECAUX, Emmanuel, *Droit international public*, Paris : Dalloz, 2006

DONNELLY, Jack et HOWARD, Rhoda, “Assessing National Human Rights Performance : A Theoretical Framework” in *Human Rights Quarterly*, Vol. 10, n° 2, May 1988, p. 214-248

ELY-YAMIN, Alicia, “Empowering visions : toward a dialectical pedagogy of human rights” in *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, n° 4, November 1993, p. 640-685

GOLDSTEIN, Robert J., “The limitations of using quantitative data in studying human rights abuses” in *Human Rights Quarterly*, Vol. 8, n° 4, November 1986, p. 607-627

HATHAWAY, Oona, “Do human rights treaties make a difference ?”, in *The Yale Law Journal*, Vol. 111, n° 8, June 2002, p. 1935-2042

OEA, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, 19 julio 2008, OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14

Traduction en anglais : *Guidelines for preparation of progress indicators in the area of economic, social and cultural rights*, 19 July 2008, OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14

Disponibles sur le site Internet : <http://www.cidh.oas.org>

OEA, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos, 7 septiembre 2007, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4

Traduction en anglais : *Access to justice as a guarantee of economic, social and cultural rights. A review of the standards adopted by the inter-american system of human rights*, 7 september 2007, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4
Disponibles sur le site Internet : <http://www.cidh.oas.org>

PIOVESAN, Flavia, "Economic, Social and Cultural Rights : the experience of the Brazilian shadow report." in *La Chronique des Amériques*, octobre 2004, n° 30, 7 p.
http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Chro_0430_braz-shadow.pdf

Rapport alternatif du Mexique, Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (1997-2006), Informe alternativo al IV informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC
Traduction en anglais : *Report of civil society organisations on the situation of economic, social, cultural and environmental rights in Mexico (1997-2006)*
Disponibles sur le site Internet du Comité DESC :
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/sessions.htm>

Réseau IMPACT, *Lutte contre la pauvreté et Droits de l'Homme. Une approche de l'extension de la protection sociale en termes de droits économiques, sociaux et culturels*, coordonné par Anne-Sophie Brouillet et Marc Lévy, décembre 2005, 86 p.
La partie II est spécifiquement consacrée à la situation malienne.
Disponible sur le site Internet : <http://www.reseau-impact.org>

Réseau IMPACT, *L'exigence sociale des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) : les rapports alternatifs établis par la société civile comme contributions à la mise en œuvre des obligations internationales des États*.
Compte rendu réalisé par Rémi Fernandez de la Table ronde du 12 juillet organisée en partenariat par le Réseau IMPACT, Terre des Hommes France et l'Organisation internationale de la francophonie, pour le 2e Forum international des droits de l'Homme à Nantes, du 10 au 13 juillet 2006, 20 p.
Disponible sur le site Internet : <http://www.reseau-impact.org>

Réseau IMPACT, *Modalités de dialogue entre société civile et État pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités*, coordonné par Magali Héraud-Arouna, Anne-Sophie Brouillet et Patricia Huyghebaert, octobre 2007, 101 p. Disponible sur le site Internet : <http://www.reseau-impact.org>

REITER, Randy et al., "Guidelines for Field Reporting of Basic Human Rights Violations" in *Human Rights Quarterly*, Vol. 8, n° 4, November 1986, p. 628-653

RODRIGUEZ, Maria Elena, *Projeto relatores nacionais em direitos humanos económicos, sociais, culturais e ambientais : uma experiencia de exigibilidade dos DhESCA*, Plataforma DhESCA Brasil, 2007

SANDOVAL, Areli, *Informe alternativo al IV informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC*, 30/10/2007
Disponible sur le site Internet de la PIDHDD : <http://www.pidhdd.org>

SIN, Caroline (éd.), "Achieving women's economic, social and cultural rights in development : Strategies and lessons from experience", Association for Women's rights in Development : <http://www.awid.org>

STOHL, Michael et al., "State Violation of Human Rights : Issues and Problems of Measurement", in *Human Rights Quarterly*, Vol. 8, n° 4, November 1996, p. 592-606

SKOGLY, Sigrun, "Human Rights Reporting : The 'Nordic' Experience" in *Human Rights Quarterly*, Vol. 12, n° 4, November 1990, p. 513-528

Documents officiels des Nations unies

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, *Rapports des États parties, Observation générale n° 1 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, 24 février 1989, E/1989/212

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, *Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Fiche d'information (Fact Sheet) n° 16 (Rev.1)

Nations unies, Assemblée générale, *Conférence mondiale sur les droits de l'Homme*, Vienne, 14-25 juin 1993, A/CONF.157/24 (Part I)

Nations unies, Conseil économique et social, *Participation des ONG aux activités du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, 12 mai 1993, E/C.12/1993/WP.14

Nations unies, Conseil économique et social, *Participation des ONG aux activités du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, 3 juillet 2000, E/C.12/2000/6

Nations unies, Conseil économique et social, *Questions de fond concernant la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : journée de débat général organisée en coopération avec l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle*, 2 octobre 2000, E/C.12/2000/13

Sites Internet des Nations unies

Organisation des Nations unies : <http://www.un.org/french>

Haut-Commissariat aux droits de l'Homme : <http://www.ohchr.org/FR>

Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Comité DESC) : <http://www2.ohchr.org/french/bodies/cescr/index.htm>

Conseil économique et social : <http://www.un.org/french/ecosoc>

L'ONU et la société civile :
<http://www.un.org/french/partners/civilsociety>

Participation de la société civile aux travaux du Conseil économique et social : <http://www.un.org/french/partners/civilsociety/ecosoc.html>

Liste des ONG disposant du statut consultatif (uniquement en anglais) : <http://www.un.org/esa/coordination/ngo>

Sites Internet des ONG et des plateformes citées

Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (Mexique) : <http://www.comda.org.mx>

Convergencia de Organismos Civiles (Mexique) :
<http://www.convergeniacivil.org.mx>

FASE (Brésil) : <http://www.fase.org.br>

GUAMINA (Mali) : <http://www.promali.org/guamina>

Philippine Human Rights Information Center - PhilRights (Philippines):
<http://philrights.org>

Plataforma DhESCA brasileira (Brésil) : <http://www.dhescbrasil.org.br>

Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) : <http://www.pidhdd.org>

Réseau Aoudaghost (Mali, Bénin, Sénégal, Togo) : <http://aoudaghost.org>

Réseau IMPACT (France) : <http://www.reseau-impact.org>

Terre des Hommes France : <http://www.terredeshommes.fr>

Liens utiles

Agir pour le respect des droits économiques, sociaux et culturels :
<http://www.agirpourlesdesc.org>

Amnesty International : <http://www.amnesty.org>

Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples :
<http://www.achpr.org>

Commission interaméricaine des droits de l'Homme de l'Organisation des États américains : <http://www.cidh.org>

Cour interaméricaine des droits de l'Homme :
<http://www.corteidh.or.cr>

Cour européenne des droits de l'Homme :
http://www.echr.coe.int/ECHR/homepage_fr

Éducation aux droits de l'Homme : <http://www.aidh.org>

Fédération internationale des droits de l'Homme : <http://www.fidh.org>

Instituto interamericano de Derechos Humanos : <http://www.iidh.ed.cr>

International Network for Economic, Social & Cultural Rights :
<http://www.escr-net.org>

Human Rights Watch : <http://www.hrw.org>

Table des matières

Préambule	1
Liste des abréviations	2
I. Introduction	3
I.1. Aperçu des droits de l'Homme au niveau international	3
I.2. Le travail du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ...	9
I.3. Le rôle de la société civile dans l'activité du Comité des droits économiques, sociaux et culturels	12
II. Vers une méthodologie généralisée des rapports alternatifs	17
II.1. Définir un format collectif d'organisation	19
II.2. Élaborer un rapport alternatif	29
II.3. Présentation des conclusions du rapport alternatif	37
II.4. Exemples pratiques	57
III. Analyse de l'impact des rapports alternatif	78
III.1. Le rapport alternatif et la société civile	80
III.2. Le rapport alternatif et les politiques publiques	82
III.3. Le rapport alternatif et l'international	88
Bibliographie	92



La présentation, dans ce guide, de la démarche d'élaboration de rapports alternatifs sur la situation des droits économiques, sociaux et culturels, s'inscrit dans l'optique de leur appropriation par la population et de l'interpellation des pouvoirs publics sur leur responsabilité. Ce guide combine l'expérience de terrain des associations GUAMINA et de la Plateforme DESC au Mali, Convergencia de Organismos Civiles au Mexique, FASE au Brésil et PhilRights aux Philippines, partenaires anciens ou actuels de Terre des Hommes France, ainsi que l'expertise scientifique du Réseau IMPACT dans le domaine des politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités.

Avec le soutien de :



Réalisation :

