



# Les indicateurs de droits humains

Outil de mesure nécessaire ou technicisation des droits ?



**LDL**

Ligue des  
droits et libertés

*50 ans d'action*



**FONDATION LÉO-CORMIER**  
pour l'éducation aux droits et libertés



La Ligue des droits et libertés (LDL) est un organisme à but non lucratif, indépendant et non partisan, issu de la société civile québécoise et affilié à la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH). Elle milite en faveur de la défense et de la promotion de tous les droits humains reconnus par la Charte internationale des droits de l'homme.

Pour en savoir plus sur la LDL, nous vous invitons à visiter notre site Internet à [www.liguedesdroits.ca](http://www.liguedesdroits.ca).

#### **Atelier d'origine**

Lucie Lamarche et Vincent Greason

#### **Conception et réalisation**

Lysiane Roch et Vincent Greason

#### **Rédaction**

Lucie Lamarche

#### **Révision linguistique**

Marcel Duhaime

#### **Correction d'épreuves**

Lysiane Roch et Martine Eloy

#### **Mise en page**

Sabine Friesinger



#### **Impression**

Imprimerie & Design Katasoho

Cette brochure est une publication de la Ligue des droits et libertés, réalisée avec l'appui financier de la Fondation Léo-Cormier.

Pour les fins de cette publication, la Ligue des droits et libertés a aussi bénéficié de l'apport du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada dans le cadre du projet ARUC-CRSH « Droits sociaux au Canada ».

La reproduction totale ou partielle est permise et encouragée, à condition de mentionner la source.

Novembre 2013



# I. Des indicateurs de droits humains : la méthodologie du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

De nombreux groupes sociaux réclament le développement d'indicateurs de droits humains depuis plusieurs années. Ces indicateurs leur semblent être un outil incontournable pour évaluer l'effet des politiques publiques sur les droits et s'assurer que la réalisation de ceux-ci progresse. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a rendu public en mai 2013 un document intitulé *Indicateurs des droits de l'homme – Guide pour mesurer et mettre en œuvre*<sup>1</sup>. Ce Guide est l'aboutissement de plus d'une décennie de travail<sup>2</sup> et repose sur la prémisse que le développement national des politiques publiques doit prendre en compte les exigences des droits humains. À cette fin, les services statistiques des États, tout comme les stratégies publiques de sondages qui reposent sur des méthodologies fiables, sont considérées au service des droits. Le HCDH fait remarquer que certains traités de droits humains font d'ailleurs des indicateurs une obligation, et cite à titre d'exemple l'article 31 de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*<sup>3</sup>.

- 
- 1 [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/AGuideMeasurementImplementationCompleteGuide\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/AGuideMeasurementImplementationCompleteGuide_fr.pdf)
  - 2 Voir notamment Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la promotion et la surveillance de la mise en œuvre des droits de l'homme*, Doc NU HRI/MC/2008/3, 16 mai 2008.
  - 3 Article 31 (1) : *Les États Parties s'engagent à recueillir des informations appropriées, y compris des données statistiques et résultats de recherches, qui leur permettent de formuler et d'appliquer des politiques visant à donner effet à la présente Convention. Les procédures de collecte et de conservation de ces informations respectent :*
    - a) *Les garanties légales, y compris celles qui découlent de la législation sur la protection des données, afin d'assurer la confidentialité et le respect de la vie privée des personnes handicapées;*
    - b) *Les normes internationalement acceptées de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les principes éthiques qui régissent la collecte et l'exploitation des statistiques.*



**Un indicateur est défini comme une information qui précise l'état d'un objet ou le niveau d'un événement ou d'une activité<sup>4</sup>. Il fournit une indication des circonstances existant en un lieu et à un moment donné. Il repose souvent sur une forme de quantification et de catégorisation qualitative. Un indicateur des droits humains peut être ainsi qualifié s'il met en rapport de telles informations avec des normes et des règles internationales relatives aux droits humains et s'il est utilisé pour évaluer et suivre la promotion et la mise en œuvre de ces droits.**

La *Equality and Human Rights Commission* du Royaume Uni a adopté en 2011 un document prototype qui illustre le chemin proposé par le HCDH<sup>5</sup>. Au Canada, on trouve des exemples fragmentés de ce type de méthodologie<sup>6</sup>.

Selon le HCDH, il appartient aux États de s'approprier à l'échelle nationale une telle méthodologie et d'en confier la maîtrise d'œuvre à un organisme indépendant, tel une commission nationale des droits de la personne. La démarche du HCDH n'est pas désintéressée. Ainsi, de nombreux organes de contrôle du suivi des traités de droits humains demandent sans relâche aux États qui lui soumettent des rapports périodiques de mise en œuvre des traités de développer et de fournir de tels indicateurs, lesquels sont logiquement suivis d'indicateurs de performance. Ces derniers indicateurs s'inscrivent dans la théorie de la

---

4 Par exemple, en mars 2012, le ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec annonçait l'implantation de nouveaux indicateurs afin d'évaluer la qualité de la nourriture dans les centres d'hébergement et de soins de longue durée : *Dorénavant, les membres de l'équipe d'évaluation devront prendre un repas avec les résidents du CHSLD visité. Conséquent, des indicateurs seront ajoutés au rapport de visite afin que la qualité de l'alimentation soit évaluée en fonction de nouveaux critères tels que le goût, la variété des menus et la présentation des plats. Ajoutons que le comité de résidents sera également consulté lors de l'évaluation, garantissant ainsi une assurance-qualité tout au long de l'année.* Source : [http://www.santemontreal.qc.ca/fr/actualite/nouvelles/details/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=303&cHash=4a0a8549dc2662812705f817638eb1b](http://www.santemontreal.qc.ca/fr/actualite/nouvelles/details/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=303&cHash=4a0a8549dc2662812705f817638eb1b)

5 EHRC, *Human Rights Measurement Framework : Prototype Panels, Indicator Set and Evidence Base*, Rapport de recherche, 2011, [www.equalityhumanrights.com](http://www.equalityhumanrights.com). Cité dans le Guide, note 1, 115.

6 Voir par exemple, Commission canadienne des droits de la personne, *Répercussions de l'inégalité pour les autochtones au Canada*, juin 2013. Aussi l'École nationale d'administration publique (ENAP) offre en ligne une banque d'indicateurs agrégés sur son site Carrefour TGP : <http://formation.enap.ca/tbord>.



gestion axée sur les résultats. Ils représentent des variables quantitatives ou qualitatives qui permettent de vérifier les changements induits par une initiative et ils mesurent les résultats obtenus par rapport à une planification.<sup>7</sup> Les organes de traités ont en effet subi les foudres de certains États (dont le Canada) après avoir, selon eux, tiré des conclusions ou adressé des blâmes « scientifiquement » mal fondés, sur le plan statistique ou quantitatif. Et maintenant, le Conseil des droits de l’homme des Nations Unies entre dans la danse.

Le HCDH reconnaît toutefois que la méthodologie des indicateurs ne doit pas se substituer aux décisions judiciaires, qui constituent la « clé de voute » du contrôle du respect des droits humains<sup>8</sup>.

Dans le contexte canadien et québécois cependant, une lecture de ce document fort technique et qui porte visiblement la signature des statisticiens et autres experts de la mesure sociale, soulève toutefois des questions conjoncturelles. Alors que Statistique Canada est sous attaque, que les budgets des commissions fédérale et provinciales des droits de la personne réduisent comme peau de chagrin et que l’accès à la justice est de plus en plus une illusion, les institutions étatiques seront-elles à même d’assurer la mise en œuvre de la méthodologie du HCDH?

De plus, le HCDH profite du lancement de ce document pour émettre des doutes sur les nombreux indicateurs générés par les organisations de la société civile en remettant en cause leur valeur « scientifique »<sup>9</sup>. Qui, donc, assurera la responsabilité du développement de tels indicateurs ?

---

7 Note 1, 184.

8 Note 1, iv.

9 Par exemple : Le Human Trafficking Awareness Index (<http://www.nexis.co.uk/humantrafficking.php>); le Physical Integrity Rights Index (<http://www.humanrightsdata.org/>); le World Press Freedom Index ([http://en.rsff.org/IMG/pdf/2013\\_wpfi\\_methodology.pdf](http://en.rsff.org/IMG/pdf/2013_wpfi_methodology.pdf)); le Corruption Perception Index (<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>); le Democracy Index (<http://www.economist.com/node/8908438>). Voir pour le Canada le Canadian Index of Well-Being (<https://uwaterloo.ca/canadian-index-wellbeing>).



## II. Comment mesurer les droits humains selon le HCDH

Le Guide du HCDH propose trois types d'indicateurs issus des exigences des droits humains et qui sont destinés à MESURER les efforts de réalisation consentis par les États ainsi que les résultats.

Les **indicateurs structurels** mesurent le degré d'engagement d'un État. Ils comprennent, notamment, le répertoire des traités ratifiés par un État et qui concernent un droit en particulier : le droit au logement, par exemple. Ils recensent aussi le calendrier et le champ d'application des politiques publiques pertinentes ainsi que les dates d'entrée en vigueur des politiques ayant des objets précis (par exemple, la diminution du taux d'incarcération des mineurs)<sup>10</sup>.

Les **indicateurs de processus** facilitent l'évaluation des efforts d'un État en matière de droits humains : allocations budgétaires; groupes de la population visés; nombre de recours ayant donné lieu à des réparations appropriées; campagnes de sensibilisation; évaluation de la performance des institutions publiques (la Commission des normes du travail, par exemple). Les indicateurs de processus sont en lien avec les indicateurs structurels<sup>11</sup>.

Les **indicateurs de résultats** mesurent les résultats obtenus en fonction des indicateurs structurels et de processus.

Une quatrième série d'indicateurs est qualifiée de **transversale** et concerne les normes communes aux droits humains : l'interdiction de la discrimination et l'égalité; la participation; l'imputabilité et la reddition de compte; la disponibilité de voies de recours effectives<sup>12</sup>.

---

10 Note 1, 34.

11 Ibid, 41.

12 Ibid, 45.



La méthodologie des indicateurs proposée par le HCDH propose des « métaphes » portant sur chaque droit et qui intègrent l'ensemble de la démarche<sup>13</sup>.

Selon le HCDH, la méthodologie proposée célèbre l'interdépendance et l'indivisibilité de tous les droits humains. En effet, en appliquant la même méthodologie à tous les droits, le HDCH met fin à des distinctions trop souvent invoquées par les États entre les traités d'application immédiate et ceux dont les droits garantis sont soumis au principe de la réalisation progressive, comme c'est le cas du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.



---

13 Voir par exemple pour le droit au logement à la page 94 du Guide, note 1.

### III. Choisir les indicateurs : une affaire d'États ?



Une étude minutieuse des Conclusions ou Observations adoptées par les organes de traités des Nations Unies et plus récemment, par le Conseil des droits de l'homme, démontrerait que ces institutions sont déjà entrées dans l'ère de la mesure. Toutefois, l'approche systématique des indicateurs offre aussi des avantages du point de vue des États. En effet, l'une des étapes de la méthodologie proposée concerne le ciblage (ou scoping). Les États pourraient ainsi s'entendre avec les organes de traités afin de prioriser un certain droit ou une problématique qui concerne plusieurs droits aux fins de la mise en œuvre de la méthodologie des indicateurs.

Cette question du ciblage est omniprésente au sein de l'abondante littérature qui a caractérisé l'enjeu des indicateurs de droits humains au fil de la dernière décennie<sup>14</sup>. Quels calculs se cachent derrière de tels choix ?

Ce processus quantitatif n'exclut pas la prise en compte par les organes de traités d'événements factuels constituant des violations de droits humains ou encore la transmission de constats à l'attention des organes de traités issues de méthodologies qualitatives ou de témoignages.

On voit néanmoins une double conséquence se profiler à l'issue du processus proposé: d'abord des asymétries nationales dépendantes des rapports de force (les États les plus forts sur le plan politique auront plus de poids pour déterminer quel droit aura préséance dans quel contexte); puis, une division nette entre les approches évaluatives de type quantitatif et les plaintes individuelles issues d'événements où la ou les victimes sont identifiées.

De plus, le Guide confirme le rôle prépondérant des ONG expertes au sein du système onusien. Il renforcerait donc le rôle d'une certaine élite technocratique.

---

14 Maria Green, 'What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement' (2001) 23:4 *Human Rights Quarterly* 1062. Kate Raworth, 'Measuring Human Rights' (2001) 15:1 *Ethics & International Affairs*; David L. Cingranelli & David L. Richards, 'The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project' (2010) *Human Rights Quarterly* 32 401–424; Judith Welling, 'International Indicators and Economic, Social, and Cultural Rights' (2008) 30:4 *Human Rights Quarterly* 933; Sital Kalantry, Jocelyn E. Getgen, Steven Arrigg Koh, 'Enhancing Enforcement of Economic, Social, and Cultural Rights Using Indicators: A Focus on the Right to Education in the ICESCR' (2010) 32: 2 *Human Rights Quarterly* 253. Todd Landman and Edzia Carvalho *Measuring Human Rights* Routledge 2009. Simon Walker *The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements* Intersentia, 2009. Olivier de Schutter, *Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments on Trade and Investments*, Doc NU A/HCR/19/55, Décembre 2011.

## IV. Les indicateurs : des outils qui comportent des limites

Les indicateurs sociaux sont nés au XIX<sup>ème</sup> siècle! Cobb et Rixford, des sommités en la matière, disent d'ailleurs à la blague que Dickens et Victor Hugo ont fait plus pour le progrès social que les grandes enquêtes sociales. Sans doute cela est-il exagéré, mais c'est pour eux une façon amusante de mettre la société en garde contre le mythe de la valeur absolue des chiffres et des indicateurs<sup>15</sup>. Les statistiques sociales et les chiffres, rappellent les chercheurs, confèrent une légitimité scientifique socialement acceptable à un phénomène politique. Cependant, aucun indice n'est neutre sur le plan des valeurs. On a toujours besoin de déterminer QUI mesure QUOI et POURQUOI. De plus, l'agrégat statistique est une métaphore et un indicateur n'est pas la réalité. La participation citoyenne à la détermination du qui, du quoi et du pourquoi pallie-t-elle à ce problème? Plus ou moins, disent Cobb et Rixford. Car une telle participation ne dispose pas d'une autre question importante, soit celle du lien de causalité entre le diagnostic, les données et la question posée. Malgré cette rigoureuse analyse de la valeur des indicateurs sociaux, ancêtre des indicateurs de droits humains, Cobb et Rixford reconnaissent que les indicateurs peuvent nourrir la conscience citoyenne d'un problème. Encore faut-il que l'outil soit accessible.

Du même souffle, d'autres auteurs proposent une distinction entre la mesure et l'évaluation. Si la mesure appartient au genre managérial, l'évaluation est politique et interpelle les acteurs sociaux de manière éthique dans la délibération et l'évaluation des politiques publiques<sup>16</sup>. Car l'évaluation n'est ni une histoire homogène ni un parcours dépolitisé<sup>17</sup>.

Le Guide produit par le HCDH affirme que l'identification claire du pourquoi d'un indicateur (protéger, promouvoir et mettre en œuvre les droits humains) répond aux limites méthodologiques et politiques identifiées par Cobb et Rixford. Mais selon certains, l'emphase mise sur le quantitatif porterait atteinte à la capacité de tels indicateurs d'expliquer les raisons d'un retard à réaliser un droit. Selon Kalantry et al., les indicateurs sont des « proxys », des caches de la réalité et comportent le risque de réinterprétation de celle-ci<sup>18</sup>.

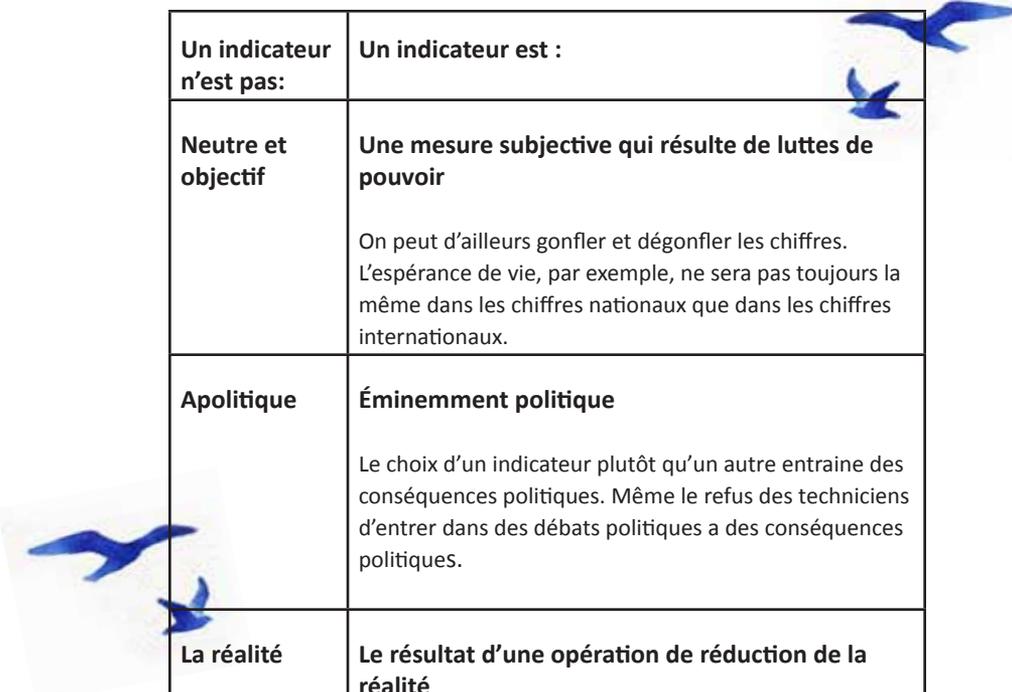
---

15 Clifford W. Cobb et Craig Rixford, *Lessons learned from the History of Social Indicators*, 1998. Disponible à [http://www.communityindicators.net/system/publication\\_pdfs/11/original/Cobb\\_and\\_Rixford\\_1998.pdf?1323962115](http://www.communityindicators.net/system/publication_pdfs/11/original/Cobb_and_Rixford_1998.pdf?1323962115)

16 Robert Salais, 'On the Correct (and Incorrect) Use of Indicators in Public Action' (2005-2006) 27 *Comp. Lab. L. & Pol'y.* J. 237.

17 Béatrice Hibou, *La bureaucratiation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, 2012.

18 Sital Kalantry, Jocelyn E. Getgen, Steven Arrigg Koh, 'Enhancing Enforcement of Economic, Social, and Cultural Rights Using Indicators: A Focus on the Right to Education in the ICESCR' (2010) 32: 2 *Human Rights Quarterly* 253.



<b>Un indicateur n'est pas:</b>	<b>Un indicateur est :</b>
<b>Neutre et objectif</b>	<p><b>Une mesure subjective qui résulte de luttes de pouvoir</b></p> <p>On peut d'ailleurs gonfler et dégonfler les chiffres. L'espérance de vie, par exemple, ne sera pas toujours la même dans les chiffres nationaux que dans les chiffres internationaux.</p>
<b>Apolitique</b>	<p><b>Éminemment politique</b></p> <p>Le choix d'un indicateur plutôt qu'un autre entraîne des conséquences politiques. Même le refus des techniciens d'entrer dans des débats politiques a des conséquences politiques.</p>
<b>La réalité</b>	<p><b>Le résultat d'une opération de réduction de la réalité</b></p> <p>Les informations derrière ces chiffres sont beaucoup plus riches et diversifiées que les chiffres eux-mêmes. Une partie de la réalité est retenue dans l'indicateur, une autre est perdue.</p>

De nos jours, les indicateurs prennent une place de plus en plus importante dans l'ensemble de la société. Cette prolifération des indicateurs doit être située dans son contexte, soit celui de la gouvernance néolibérale où le mode de gestion technocratique s'étend à toutes les sphères de la société. Les indicateurs font partie intégrante de la nouvelle gestion publique (NGP), une gestion orientée vers les résultats. Dans la NGP, l'expert conçoit des modèles pour comprendre des problèmes, comme l'obésité ou le jeu pathologique, et propose un type d'intervention mesurable afin de le régler. Il fixe des cibles à atteindre et suit le cheminement de ces cibles en comparant les indicateurs à différents moments dans le temps. La responsabilité du gestionnaire se limite à l'obtention des résultats escomptés.



## V. Quand la gestion par indicateurs menace les droits humains : l'exemple de la lutte contre la pauvreté au Québec

Il y a plusieurs façons de concevoir et de parler de la pauvreté. Pour la Ligue des droits et libertés (LDL), la pauvreté est fondamentalement une violation des droits humains, ceux de se loger, se vêtir, s'alimenter, etc. Pour l'expert, la pauvreté est un objet d'étude. Est pauvre, la personne qui correspond à un certain profil : le décrocheur, la jeune femme monoparentale, le membre d'une Première Nation. Pour les décideurs de politiques sociales, la maximisation de l'usage des deniers publics et des interventions sera le critère déterminant de qui est pauvre. Or, comprendre la façon actuelle du Gouvernement du Québec de mener la lutte contre la pauvreté, c'est comprendre en même temps l'entrée « de la mesure » dans une sphère sociale où il y a un enjeu de droits humains.

En avril 2009, pour se conformer à l'article 4 de La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2002), le gouvernement annonce discrètement son choix formel d'un « indicateur de référence », la Mesure du panier de consommation (MPC), pour mesurer la pauvreté au Québec. Il s'agit alors d'un choix structurant qui aura un énorme impact sur les politiques sociales pour les années à venir.

La MPC étant une façon de mesurer la pauvreté selon la capacité d'une « famille » d'acheter un panier de biens et de services déterminés par des experts comme étant « essentiels », son choix comme indicateur de référence ouvre la porte à un glissement potentiel et dangereux : l'identification de la « pauvreté » à la capacité, ou non, d'acheter les biens inclus dans le « panier » officiel de consommation. Il s'agirait alors d'une vision réductrice de la pauvreté.



Il faut toutefois envisager la MPC comme étant symptomatique d'un phénomène plus large : ne reconnaître l'existence d'un problème social que s'il est chiffré.

Le choix de la MPC comme « indicateur de référence de la pauvreté » au Québec n'est ni accidentel, ni anodin : il est politique. Le pouvoir public a compris que la meilleure façon de lutter contre la pauvreté est de choisir un indicateur scientifique de référence qui est relativement facile à atteindre. Voici un choix qui illustre bien l'arrivée des politiques sociales québécoises dans le monde de la gestion par résultats.

Une « lutte contre la pauvreté » fortement influencée par l'utilisation des indicateurs et le recours à la mesure et la gestion par résultats n'est pas sans conséquences sur les droits humains :

► **Elle propose une définition de la pauvreté et de ses solutions qui met à risques les principes de droits humains.**

L'indicateur crée une nouvelle définition de la pauvreté incompatible avec plusieurs principes de droits humains. Les droits humains sont **universels**. Chaque être humain a des droits et personne ne devrait être exclu. Ils sont aussi **indivisibles** : aucun droit n'a préséance sur un autre. Ces deux principes sont mis à risque par le recours à un indicateur. On ne répond qu'aux besoins les plus criants et on ne s'adresse qu'à certains groupes ciblés. Si vous habitez le mauvais quartier (selon « l'indice de la défavorisation »), si vous appartenez à la mauvaise catégorie, il vous faudra attendre votre tour : l'indicateur a déterminé qu'il y a des gens dont la situation est pire que la vôtre. Or, les droits, contrairement aux besoins, ne peuvent attendre, ils **demandent une réalisation progressive et dans certains cas, immédiate (l'interdiction de la discrimination, par exemple)**.



Sur la base des indicateurs retenus (dont le MPC) le gouvernement proclame que Le Québec progresse! En choisissant d'autres indicateurs, aurait-il fait la même proclamation? Le désir de pouvoir annoncer que « tout va bien » a-t-il pu jouer dans le choix des indicateurs utilisés?

► **Elle rend convenable et présentable une situation qui ne l'est pas.**

Les chiffres qu'on présente sont acceptables : Le Québec progresse! Pourtant, derrière ces chiffres se cache l'inacceptable: des enfants arrivent encore à l'école le ventre vide, des personnes doivent faire des choix entre une visite chez le dentiste ou chauffer leur appartement. Sous le couvert de la neutralité et de l'objectivité, les indicateurs suscitent un détachement et un éloignement qui contribuent indirectement à créer l'indifférence envers les violations de droits.

► **Elle dépolitise le débat sur la pauvreté en le rendant très technocratique.**

Il n'y a plus lieu de questionner les conséquences des orientations et des politiques gouvernementales sur la pauvreté. La présence d'indicateurs limite le débat sur les causes profondes de la pauvreté et des violations de droits. La réponse de l'indicateur à ces interrogations est simple : « Ces débats ne sont plus nécessaires. Les experts s'en chargent et le Québec progresse ».

### **La place des experts dans l'histoire de la Mesure du panier de consommation (MPC)**

Le gouvernement du Québec a formellement adopté la MPC comme indicateur de référence de la pauvreté à la suite d'une proposition qui lui a été faite par le Centre d'étude sur la pauvreté, un organisme d'experts créé par la Loi visant à lutter contre la pauvreté.

Depuis, le Comité consultatif sur la pauvreté, un autre organisme créé par la Loi, propose au gouvernement d'utiliser 80 % de la MPC pour fixer un « plancher » minimum des prestations d'aide sociale.

Suite à un avis subséquent du Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi (CIRPÉE) la ministre responsable de la pauvreté a rejeté l'avis du comité citoyen comme étant « trop cher ». L'expertise prime sur la démocratie!

## VI. Pour un usage des indicateurs compatible avec la réalisation des droits humains



La LDL ne prétend pas que les problèmes de société ne doivent pas être dûment mis en lumière par les indicateurs. Elle croit aussi que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies a raison de mettre l'emphase sur le devoir des États de respecter les droits humains dans l'ensemble des politiques publiques. L'important, c'est de se rappeler que les indicateurs ne rendent compte que d'une partie de la réalité. Ils ne peuvent pas prétendre à une compréhension globale de celle-ci. D'autres moyens, plus inclusifs et de type participatif, doivent nécessairement être utilisés afin de saisir cette part de la réalité qui échappe aux indicateurs. Les indicateurs ne doivent surtout pas nuire au déploiement de ces autres moyens. De plus, et comme le rappelle encore une fois le HCDH, les indicateurs ne se substituent pas au besoin de garantir des voies de recours effectifs advenant la violation des droits.

### a) S'intéresser aux indicateurs

Nous sommes entourés d'indicateurs et ce, dans tous les domaines de notre vie. Il est nécessaire de nous demander si ces indicateurs sont développés dans le respect du cadre de référence des droits humains. Les questions qui suivent peuvent nous aider :

- Un cadre de référence de droits humains a-t-il inspiré le développement de l'indicateur?
- Les indicateurs concernent-ils un ou des droits par ailleurs garantis par la Loi?
- Quels débats ont entouré la formation de l'indicateur? Quelles étaient les autres propositions?
- Quels acteurs sont intervenus dans le processus? Avec quelle intention? De quelles ressources disposaient-ils?
- Qui avait l'expertise? De quelle expertise s'agissait-il?
- Qu'est-ce que l'indicateur mesure exactement? Que ne mesure-t-il pas?
- Quelles critiques ont été formulées envers l'indicateur? Ces critiques ont-elles porté fruit? Pourquoi?
- Qui contrôle les progrès identifiés dans les indicateurs de processus? L'organisme est-il indépendant?

## **b) Accorder une plus grande importance à la trame narrative**

La dénonciation de violations de droits humains repose souvent sur des trames narratives qui respectent les victimes et qui valorisent la parole des associations qui les représentent. Lorsqu'un citoyen livre son témoignage, que ce soit devant un juge ou dans l'espace public, il reprend possession de sa propre réalité. Alors que la gestion par indicateurs transforme le citoyen en problème à résoudre, les trames narratives permettent au citoyen de faire partie d'une communauté politique.

Or, ces trames narratives commencent à perdre de leur importance. La parole de l'expert se substitue progressivement à la parole citoyenne et l'expertise des citoyens sur leur propre histoire est de moins en moins reconnue. Sans négliger la valeur des informations statistiques, il faut valoriser la parole citoyenne comme mode d'expression et d'explication des violations de droits.

Gardons aussi à l'esprit qu'une violation de droits demeure une violation de droits et que le citoyen a droit à la réparation. Or, le manque d'accès à la justice demeure une entrave importante à la réalisation des droits humains.

## **c) Ne laissons pas les indicateurs avoir le dernier mot !**

La gestion par indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) et par indicateurs de performance, fortement inspirée du nouveau modèle de gestion dans le secteur privé, se répand progressivement à toutes les sphères de la société. Les droits humains n'échappent pas à cette tendance.

Est-ce à dire que nous devrions éviter tout usage des indicateurs? La Ligue des droits et libertés propose plutôt d'y recourir avec vigilance. Elle insiste plus particulièrement sur la nécessité de valoriser les témoignages des détenteurs de droits comme outil privilégié des luttes pour les droits humains. Si les informations que donnent les indicateurs sont parfois utiles, il ne faut pas les laisser neutraliser la lutte pour les droits humains et lui faire de l'ombre. Ne laissons pas les indicateurs avoir le dernier mot!



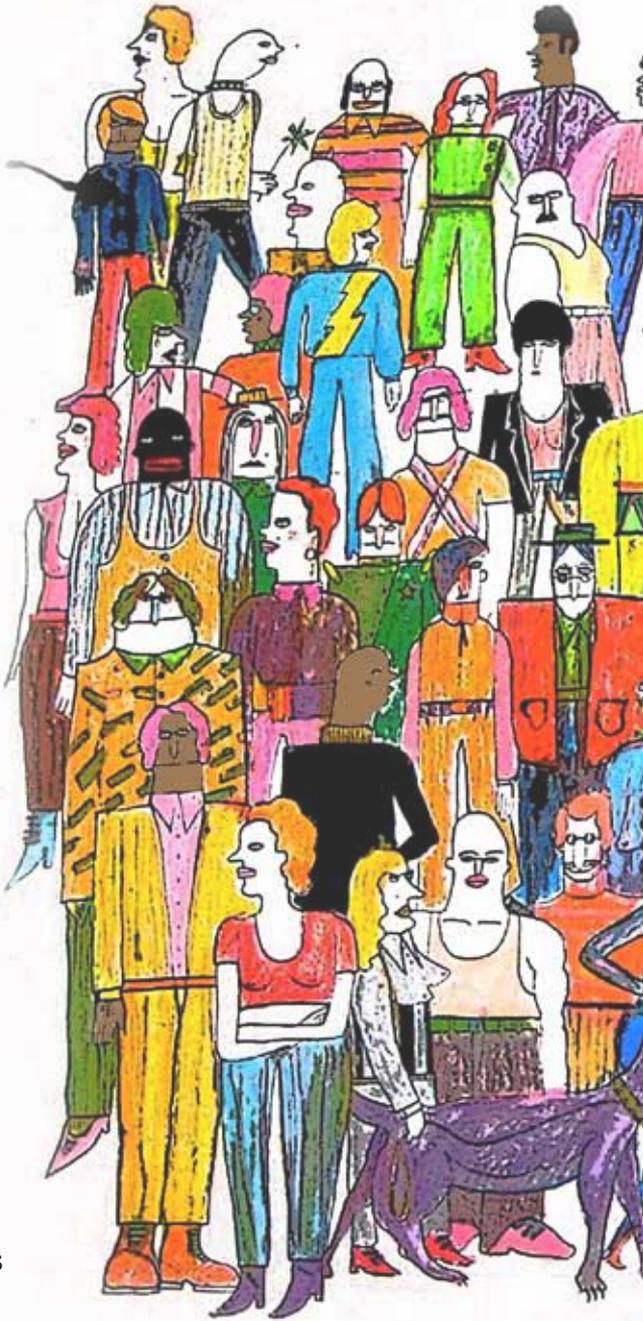
# LDL

Ligue des  
droits et libertés

*50 ans d'action*



**FONDATION LÉO-CORMIER**  
pour l'éducation aux droits et libertés



**Ligue des droits et libertés**

516 rue Beaubien Est  
Montréal (QC) H2S 1S5  
Téléphone 514-849-7717  
Télécopieur 514-849-6717  
info@liguedesdroits.ca

Novembre 2013