

Louvette, A. (2016). Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme : les droits de l'homme comme bonne pratique. In A. Hoc, S. Wattier, & G. Willems (Eds.), *Human rights as a basis for reevaluating and reconstructing the law*. (pp. 457-471). Bruxelles : Bruylant.

II

LE FONDS MONDIAL DE LUTTE CONTRE LE SIDA, LA TUBERCULOSE ET LE PALUDISME : LES DROITS DE L'HOMME COMME BONNE PRATIQUE

Arnaud LOUWETTE

Assistant au Centre de droit international
de l'Université libre de Bruxelles

Créé en 2002, le *Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme* (ci-après le Fonds mondial) est devenu, au fil des années, le plus large bailleur de fonds dans le domaine de la santé, déboursant annuellement près de quatre milliards de dollars. Constitué comme une fondation privée de droit suisse, le Fonds mondial a pour membres des représentants d'États donateurs et récipiendaires, des organisations non-gouvernementales, mais également des représentants du secteur privé, qu'il s'agisse de fondations ou d'entreprises, et enfin des représentants de communautés affectées par le sida, la tuberculose ou le paludisme (1). Ses membres incluent par ailleurs plusieurs organisations inter-gouvernementales, comme l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), l'ONUSIDA ou le Groupe de la Banque Mondiale. Une institution privée, le Fonds mondial exerce des fonctions plus généralement envisagées comme publiques. Ses membres incluent des sujets de droit international public et des institutions privées. Son action est menée en coordination avec des acteurs tant privés que publics. En effet, les programmes qu'il finance doivent lui être soumis par l'intermédiaire d'*Instances de coordination nationale* (ci-après ICN), qui sont composées de « représentants des secteurs public et privé, y compris des gouvernements, des institutions multilatérales ou bilatérales, des organisations non gouvernemen-

(1) Le Fonds Mondial, *Board Members*, <http://www.theglobalfund.org/en/board/> (consulté le 15 septembre 2015).

tales, des instituts universitaires, des entreprises privées et des personnes vivant avec les maladies » (2).

Le Fonds mondial est donc un acteur hybride, à la fois public et privé. Or, cet acteur hybride a récemment décidé d'intégrer les droits de l'homme dans son ordre juridique. C'est cette intégration qui fait l'objet de notre contribution. Toutefois, avant de définir plus avant l'objet de celle-ci, il importe de relativiser l'importance de cette spécificité qu'est le caractère hybride du Fonds. Dans la doctrine, les références à la distinction entre public et privé emportent en général un double objectif. Ayant constaté qu'un acteur est public ou exerce des pouvoirs publics, il est régulièrement avancé que cet acteur devrait être tenu redevable (« accountable ») de son action. Il est alors avancé qu'il existe un besoin de « develop legal standards for ensuring that they satisfy contemporary expectations for legitimacy » (3). Établir le caractère public d'une institution ou de son action sert donc à identifier un objet de recherche tout en affirmant, dans un même mouvement, la nécessité de développer des règles afin de contraindre l'action des acteurs objets de cette recherche. Cette approche doit, selon nous, être rejetée en ce qu'elle surestime l'importance de distinguer entre public et privé. En prenant pour point de départ la notion de « public », elle se base sur une notion dont le sens est un construit évolutif. Elle tend à imposer *in abstracto* une vision idéale du droit public qui ne prend pas suffisamment en compte les spécificités normatives et culturelles de chaque institution. En outre, elle n'est pas à même d'expliquer pourquoi certains acteurs se soumettent à ces règles de redevabilité alors que d'autres y sont plus réticents, pourquoi, par exemple, la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, un sujet de droit international public, est si réticente à prendre en compte les droits de l'homme (4), alors qu'une institution hybride, comme le Fonds mondial, l'est beaucoup moins.

(2) Le Fonds mondial, *Instances de coordination nationales*, <http://www.theglobalfund.org/fr/ccm/> (consulté le 15 septembre 2015).

(3) A. VON BOGDANDY, P. DANN et M. GOLDMANN, « Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities », in A. von BOGDANDY *et al.* (dir.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Berlin Heidelberg, Springer, 1^{er} janvier 2010, p. 4 (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 210).

(4) A. LOUWETTE, « Entre discours et pratique : les politiques opérationnelles de la Banque mondiale comme facteurs de protection des droits de l'homme ? », in *Droit international et développement : Colloque de Lyon*, Société Française pour le droit international, Paris, Pedone, 2015, pp. 347-374.

Mettons donc de côté cette distinction entre privé et public. Notre contribution cherche à déterminer *pourquoi* le Fonds mondial a intégré les droits de l'homme dans son ordre juridique interne et *comment* il l'a fait, par quelles modalités. Le premier argument de cet article est le suivant : les droits de l'homme ont été intégrés dans l'ordre juridique de l'institution, non pas tant parce qu'ils s'imposent au Fonds mondial, ou parce que leur respect est une obligation pour les États bénéficiaires des financements octroyés par le Fonds, mais parce que la prise en compte des droits de l'homme constitue une bonne pratique permettant d'atteindre des programmes de santé plus efficaces et efficients (A.). De plus, et c'est là notre second argument, la manière dont le Fonds prend en compte les droits de l'homme est conditionnée par l'instrument constitutif de l'institution, relu à l'aune de cette volonté d'efficacité. Il n'est évidemment pas question d'affirmer ici l'existence d'un lien de causalité immédiat entre instrument constitutif et modalités de prise en compte des droits de l'homme. La relecture d'une norme ne procède en effet jamais de la norme elle-même. Le sens d'une norme lui est donné par les acteurs qui l'interprètent, et ne s'impose pas de lui-même à ces acteurs. Notre argument est en revanche que la relecture de l'instrument constitutif a fourni, au sein du Fonds mondial, un point d'appui à l'intégration des droits de l'homme, et que le fait d'utiliser ce point d'appui n'est pas sans conséquences sur les modalités de cette intégration (B.).

A. – L'intégration des droits de l'homme dans l'ordre juridique interne du Fonds mondial : une bonne pratique pour des programmes de santé efficaces et efficients

Dès 2007, le Fonds mondial s'est progressivement doté d'instruments tendant à intégrer les droits de l'homme, à commencer d'abord par les droits des femmes. Une considération a présidé à cette démarche : l'efficacité et l'efficacité. Statutairement obligé de ne supporter que des « stratégies axées sur l'obtention de résultats clairs et mesurables » (5), le Fonds doit « consacrer ses ressources à l'élargissement de la couverture d'interventions de lutte contre les trois maladies qui présentent une importance essentielle et un bon rapport coût-efficacité » (6). Or, comme l'a indiqué le Conseil

(5) Le Fonds mondial, *Document Cadre*, 2001, Section IV c.

(6) *Ibid.*, Section IV d.

d'Administration du Fonds, l'intégration des problématiques liées au genre est une nécessité dans la mesure où « the empowerment of women and the reduction of violence against women and girls are widely recognized as essential elements in the fight against HIV/AIDS, tuberculosis and malaria » (7). Conséquemment, en 2008, le Fonds a adopté sa stratégie en matière d'égalité des genres, donnant ainsi suite à l'impulsion initiée par le Conseil d'Administration (8). Dans cette stratégie, le Fonds a souligné quatre principaux modes d'action afin de limiter le risque que des inégalités liées au genre ne minent l'efficacité des programmes qu'il finance. D'abord, il souligne la nécessité d'adapter ses procédures et politiques, en ce compris la nécessité de fournir aux ICN des lignes de conduite, et de s'assurer que celles-ci comportent des membres avec une expérience suffisante sur le sujet. Ce document invite par ailleurs le *Technical Review Panel* du Fonds (ci-après TRP), un groupe d'expert en charge d'évaluer les mérites techniques de chaque projet, à évaluer si les problématiques relatives au genre ont été correctement identifiées et prises en compte par les INC. Pour sa part, le Secrétariat est quant à lui encouragé à superviser ces problématiques pendant la mise en œuvre de chaque projet (9). La stratégie met enfin en exergue le besoin de développer des partenariats et de renforcer la capacité technique du Secrétariat en matière d'égalité des genres, de développer des stratégies de plaidoyer sur le sujet, ainsi que d'avoir un rôle de chef de file et de sensibilisation « en mettant en valeur les questions d'égalité des genres dans ses activités et en portant ces valeurs dans son fonctionnement » (10).

Invoquant des considérations similaires relatives à l'efficacité et l'efficience, le Fonds a adopté en 2009 une autre stratégie, cette fois relative à l'orientation sexuelle ou l'identité de genre (*Sexual orientation and gender identity*, ci-après SOGI). Le document soulignait les difficultés qu'ont les personnes homosexuelles et transgenres, souvent marginalisées, à bénéficier des programmes finan-

(7) Le Fonds mondial, *Sixteenth Board Meeting: Scaling up a Gender-Sensitive Response to HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria by the Global Fund*, 2007, p. 2.

(8) Le Fonds mondial, *Stratégie du Fonds mondial en Matière d'Égalité de Genres*, 2008, http://www.theglobalfund.org/documents/core/strategies/Core_GenderEquality_Strategy_fr/ (consulté le 10 septembre 2015).

(9) *Ibid.*, p. 10.

(10) *Ibid.*, pp. 7 et 12.

cés par le Fonds (11). La criminalisation de l'homosexualité, par exemple, pose en effet un obstacle aux programmes de santé, dont elle limite l'impact en empêchant que soit diagnostiquée et soignée cette frange clé de la population (12).

Bien qu'ambitieuses, ces stratégies ont été critiquées dans un rapport réalisé en 2011 par la *Global AIDS foundation* (13). Ce rapport avait alors noté que le Fonds n'avait pas « consistently prioritized their implementation, as would be demanded by such critical issues in the response to global infectious disease » (14). Et de conclure que la mise en œuvre de ces stratégies était largement dépendante de la capacité et de la volonté individuelle des membres du personnel à promouvoir l'égalité de genre ou à avancer un agenda SOGI (15).

Le Fonds mondial a pris note de ces conclusions dans son plan stratégique 2012-2016. Dans celui-ci, la prise en compte de droits de l'homme figure comme l'un des cinq objectifs stratégiques de l'institution (16). Intitulé, « investing for impact », ce plan reconnaît l'importance de traiter des problématiques liées aux droits de l'homme afin de « increase the effectiveness, efficiency and sustainability of HIV/AIDS, tuberculosis and malaria programming » (17). En ligne avec ses efforts pour prendre en compte les inégalités de genre et les discriminations liées à l'orientation sexuelle, le Fonds y reconnaît, de manière plus générale, que les violations des droits de l'homme affectent l'efficacité et l'efficience de ses programmes, et peuvent empêcher un traitement adéquat du paludisme, de la tuberculose et du virus du SIDA (18). Dans un effort pour harmoniser sa position concernant les droits de l'homme, le plan stratégique 2012-2016 souligne trois objectifs clé : s'assurer que le Fonds ne finance pas de projets qui violent les droits de l'homme, intégrer les considérations liées à ces derniers

(11) Le Fonds mondial, *Global Fund Strategy in Relation to Sexual Orientation and Gender Identities* (2009) <http://www.theglobalfund.org/fr/publications/other/> (visité le 5 janvier 2015) p. 7.

(12) *Ibid.*, p. 4.

(13) Global AIDS Foundation, *Gender Equality and SOGI Strategies Evaluation Report*, 2011, <http://www.theglobalfund.org/fr/publications/other/> (consulté le 16 mars 2015).

(14) *Ibid.*, § 4.

(15) *Ibid.*, § 49.

(16) Le Fonds mondial, *Global Fund Strategy 2012-2016*, 2011, <http://www.theglobalfund.org/en/about/strategy/> (consulté le 17 décembre 2014)

(17) *Ibid.*, § 71.

(18) *Ibid.*

dans tout le cycle d'une subvention, et enfin accroître les investissements dans des programmes qui ciblent les obstacles liés aux droits fondamentaux affectant l'accès au diagnostic et au traitement. Prolongeant cette stratégie, le Fonds a, en 2014, publié un plan d'action visant à consolider une approche harmonisée ciblant des groupes « clés », susceptibles d'avoir un impact épidémiologique élevé sur une maladie, un accès limité aux soins de santé, et qui font régulièrement face à de fréquentes violations de leurs droits, notamment parce que victimes de discriminations, qu'il s'agisse de personnes transgenres, d'hommes ayant des rapports sexuels avec d'autres hommes, de professionnel(le)s du sexe, d'usagers de drogues injectables, ou encore de migrants, de réfugiés ou de populations autochtones particulièrement vulnérables (19). À nouveau, une considération a présidé à l'adoption de ce plan, l'efficacité et l'efficience. En effet, le plan indique clairement l'obligation du Fonds de prendre en compte l'existence de discriminations, dans la mesure où ne pas les prendre en compte impliquerait de consacrer des ressources à des programmes qui ne seraient pas développés sur base d'éléments concrets (« evidence-based »), (20) alors que, précisément, le Fonds ne peut supporter que « des stratégies axées sur l'obtention de résultats clairs et mesurables » (21).

De 2013 à 2015, le Fonds a mené une réflexion pour traduire son engagement vis-à-vis des droits de l'homme dans la pratique. Ce processus en deux phases visait à intégrer les droits fondamentaux à tous les niveaux de l'institution. Durant la première phase, le nouvellement créé *Human Rights Reference Group* a développé des documents d'information quant à la manière dont les droits de l'homme devraient être intégrés dans les projets subventionnés par le Fonds (22). Dans le même temps, le Fonds a également progressivement formé son personnel à ces problématiques, renforcé les ressources consacrées à l'analyse de la situation des droits de l'homme dans chaque pays, et cherché à favoriser un partage d'information informel sur ces questions (23). La seconde phase, qui s'est clôturée en décembre 2014, visait à mettre en place des

(19) Le Fonds mondial, *Key Populations Action Plan 2014-2017*, 2014, <http://www.theglobalfund.org/fr/publications/other/> (consulté le 5 janvier 2014), pp. 5-6.

(20) *Ibid.* p. 7.

(21) Le Fonds mondial, *Document Cadre*, 2001, Section IV c.

(22) Le Fonds mondial, *Human Rights and the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* <http://www.theglobalfund.org/en/about/humanrights/>, (consulté le 6 décembre 2014).

(23) *Ibid.*

procédures claires pour le « reporting and management of rights violations » (24). Au terme de celle-ci, la responsabilité de contrôler le respect des droits de l'homme a été confiée à l'*Inspecteur Général* du Fonds, un mécanisme de supervision interne, qui était jusque là principalement chargé de superviser « the design, effectiveness and quality of controls or processes in place to manage the key risks impacting the Global Fund's programs and operations » (25).

L'engagement du Fonds vis-à-vis des droits de l'homme apparaît donc double, comme on l'exposera dans la seconde partie de notre contribution : promouvoir et protéger. Toutefois, il est important de noter que cet engagement vis-à-vis des droits de l'homme n'apparaît pas comme une fin en soi, mais plutôt comme un moyen de contribuer à la réalisation du mandat du Fonds (26). Or, cette volonté d'efficacité et d'efficience, couplée à un mandat qui lui enjoint de tenir compte des inégalités sociales et de genre (27), explique sans doute, pourquoi le Fonds a été si prompt à embrasser les droits de l'homme, et pourquoi cette démarche ne vient pas simplement en réponse à des violations des droits de l'homme ayant eu un fort retentissement (28). Toutefois, comme on peut s'y attendre, le fait que les droits de l'homme soient envisagés comme des moyens, et non comme une fin en soi, n'est pas sans incidence sur les modalités de prise en compte de ceux-ci.

B. – La promotion des droits de l'homme par le biais d'un support aux acteurs locaux et d'une « dépolitisation » des droits de l'homme

Promouvoir et protéger, c'est ainsi que le Fonds conçoit ses obligations vis-à-vis des droits de l'homme (29). Cette typologie contraste bien entendu avec celle traditionnellement envisagée pour les États. D'abord envisagée sous l'angle de la dichotomie entre obligations positives et négatives, celle-ci a en effet progressivement

(24) *Ibid.*

(25) Le Fonds mondial, *Office of the Inspector General*, <http://www.theglobalfund.org/en/oig/>, (consulté le 15 juin 2015).

(26) Voy. *infra*.

(27) Le Fonds mondial, *Document Cadre*, 2001, Section IV H.

(28) A. CLAPHAM, cité in, *Managing the Risk of Human Rights Violations in Global Fund-Supported Programs*, Meeting Report, Mai 2014, <http://www.theglobalfund.org/en/about/humanrights/>, p. 6.

(29) Le Fonds mondial, *Global Fund Strategy 2012-2016*, *op. cit.*, §§ 70-75.

été affinée vers le triptyque « respecter, protéger et réaliser » (30). Pour ce qui concerne les entreprises, les principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme consacrent un schéma réitérant l'obligation de l'État de protéger, l'obligation des entreprises de respecter, et l'obligation conjointe de ces deux acteurs de fournir des voies de recours (31). Le plan stratégique 2012-2016 du Fonds mondial se départ de ces typologies, même si l'inspiration des principes directeurs est reconnue, notamment pour ce qui concerne l'extension des fonctions de contrôle de l'inspecteur général (32). Pour le Fonds, l'obligation de protection implique un devoir de due diligence pendant la mise en œuvre de chaque projet (33). Elle implique en outre une supervision en aval par l'inspecteur général.

Pour le restant de cette contribution, nous souhaiterions toutefois nous concentrer sur l'obligation de promotion. Qu'implique-t-elle pour le Fonds ? Tout d'abord, il importe de souligner que cette obligation ne peut être vue isolément de l'obligation de protection. En effet, la promotion de règles en matière de droits de l'homme constitue un préliminaire à l'exercice d'un devoir de diligence (34). Il ne peut en effet être question pour le Fonds de reprocher un comportement à un État, sans avoir au préalable clarifié quelles étaient ses attentes vis-à-vis de ce dernier. Le Fonds ne peut se faire gendarme de toutes les violations des droits de l'homme. Il importe donc pour lui de clarifier quand les violations des droits de l'homme deviennent sa préoccupation. De manière analogue, lorsque la promotion prend la forme d'un soutien à des acteurs locaux, ce support ne revient pas uniquement à promouvoir des

(30) D. SHELTON et A. GOULD, « Positive and negative obligations », in D. SHELTON (dir.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford, OUP, 24 octobre 2013, p. 566 ; C. TOMUSCHAT, *Human rights : between idealism and realism*, Oxford-New York, OUP, 2008 ; A. EIDE, « Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach », *Human Rights Law Journal*, vol. 10, 1989, p. 37 ; S. SKOGLY, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, London, Cavendish, 1^{er} juin 2001, p. 47.

(31) J. RUGGIE, « Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 29, 2011, p. 224.

(32) Le Fonds mondial, *Managing the Risk of Human Rights Violations in Global Fund-Supported Programs*, Meeting Report, Mai 2014, <http://www.theglobalfund.org/en/about/humanrights/>, p. 18.

(33) *Ibid.* para. 73.

(34) J. RUGGIE, « Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises », *op. cit.*, p. 229.

règles de manière indirecte, mais également à permettre au Fonds d'exercer son devoir de diligence en lui permettant d'obtenir de ces acteurs une information qu'il ne pourrait autrement pas avoir. Cette démarche permet ainsi à l'institution de « proactively and systematically respond to human rights violations » (35).

Mais, l'obligation de promotion du Fonds est ambivalente, oscillant entre son devoir de ne financer que des projets résultant d'une appropriation par les pays (*country ownership*) (36), et son obligation de ne supporter que des programmes efficaces et efficients (37), deux obligations découlant de son instrument constitutif.

D'une part donc, les projets financés doivent être définis par les acteurs locaux, et ne peuvent être imposés par le Fonds. D'autre part, le Fonds ne pourrait supporter un projet qui ne démontre pas des « résultats clairs et mesurables » (38), et doit « consacrer ses ressources à l'élargissement de la couverture d'interventions de lutte contre les trois maladies qui présentent une importance essentielle et un bon rapport coût-efficacité » (39). Mais comment concilier ces deux impératifs ? Comment s'assurer que des projets proposés soient efficaces sans apparaître conditionner le financement ? La tension entre ces deux impératifs a été reconnue par le Directeur Général du Fonds :

« Admittedly our dual commitment to human rights and to country ownership sometimes poses challenges, particularly when countries fail to implement rights-based policies and programs or have policies that undermine human rights. But one thing is clear: we do not support interventions that are not evidence-based or that infringe human rights » (40).

Cette tension a amené le Fonds à formuler des recommandations aux récipiendaires de ses fonds, sans officiellement conditionner son aide au respect de ces recommandations, pareille conditionnalité se heurtant à l'idée d'appropriation. Mais, si officiellement ces recommandations ne sont bien que cela, des recommandations, les pays sont vivement encouragés à leur accorder toute l'importance

(35) Le Fonds mondial, *Global Fund Strategy 2012-2016*, op. cit., § 73.

(36) Le Fonds mondial, *Document Cadre*, 2001, Section III C.

(37) *Ibid.*, Section IV C, D.

(38) *Ibid.*, Section IV C.

(39) *Ibid.*, Section IV C-D.

(40) M. KAZATCHKINE, Executive Director of the Global Fund in Global Fund, cited in *Human Rights and the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*, 2011, <http://www.theglobalfund.org/en/about/humanrights/>, (consulté le 15 février 2015), p. 9.

requis... Ainsi, la note d'information du Fonds sur les droits de l'homme mentionne-t-elle que :

« *A growing body of evidence demonstrates that the right to health can only be realized if other intersecting human rights are protected, promoted and fulfilled.* However, a 2011 UNDP, UNAIDS and Global Fund study found that in settings where key populations are criminalized, Global Fund proposals and grants often did not include human rights programs that benefit the populations who need those services most.

In the new funding model, *applicants are strongly encouraged to incorporate human rights programming in their concept notes* » (41). (Nous soulignons)

L'importance de cet encouragement à intégrer les droits de l'homme est d'autant plus claire que le *Technical Review Panel* a par ailleurs indiqué que :

« [...] in order to ensure effective program implementation, applicants should be instructed that human rights-related issues be given due importance in the discussion of how the proposal will be implemented, and that failure to do so will jeopardize the application » (42) .

La non-prise en compte des droits de l'homme est donc susceptible de pousser le Fonds à refuser de financer un projet, dans la mesure où cette non-prise en compte serait susceptible d'affecter l'effectivité de la mise en œuvre du projet ainsi que l'efficacité de celui-ci.

Mais, l'obligation du Fonds de promouvoir les droits de l'homme ne se limite pas à présenter la prise en compte de ceux-ci comme une bonne pratique pour des programmes de santé efficaces et efficaces. Le Fonds considère également avoir une obligation de promouvoir la consultation et la participation effective d'acteurs locaux, ainsi que de supporter politiquement ces acteurs lorsque

(41) Le Fonds mondial, *Global Fund Information Note: Human Rights for HIV, TB, Malaria and HSS Grants*, février 2014,

http://www.theglobalfund.org/documents/core/infonotes/Core_HumanRights_InfoNote_en/ (consulté le 4 novembre 2014), p. 1.

(42) Le Fonds mondial, *Report of the TRP and the Secretariat on the Transitional Funding Mechanism*, 2012, § 4.6 ; voy. égal., Le Fonds mondial, *Report of the TRP and the Secretariat on Round 9 Proposals*, 2009, p. 16 ; Le Fonds mondial, *Report of the TRP and the Secretariat on Round 8 Proposals*, 2008, §§ 45-48.

nécessaire (43). L'obligation du Fonds n'implique donc pas uniquement de promouvoir le respect de règles, mais aussi de promouvoir la consultation et la participation effective d'acteurs qui, à leur tour, promeuvent le respect des droits de l'homme.

Le Fonds mondial devient ainsi un entrepreneur de normes, un acteur cherchant à promouvoir de nouveaux standards comportementaux, à développer de nouveaux cadres cognitifs, et des manières de discuter et de comprendre certains sujets (44). La doctrine a ainsi analysé le rôle analogue joué par des réseaux d'activistes afin de déterminer et d'influencer la détermination de standards appropriés de comportement (45). De même, certaines entreprises, ayant été nommées et montrées du doigt, tendent à respecter les droits de l'homme, et essaient alors de se poser en exemple pour leurs compétiteurs afin d'harmoniser les règles du jeu (46). Parfois, le rôle d'entrepreneur de normes est joué par une communauté épistémique influençant la prise de décision « through communicative action » en définissant leurs moyens compréhension et leurs croyances quant à un problème donné (47). En outre, les organisations internationales ont été présentées comme des « enseignants de normes » (*teachers of norms*) dont l'apparence de rationalité contribue à les faire apparaître comme techniques et apolitiques (48). Elles sont alors à même de reformuler les normes comme des bonnes pratiques dont le respect ne doit pas tant découler du caractère liant d'une norme, que d'un choix rationnel dans une quête d'efficacité. Les entrepreneurs peuvent promouvoir des normes par de nombreuses méthodes. Alors que

(43) Le Fonds mondial, *Global Fund Information Note: Human Rights for HIV, TB, Malaria and HSS Grants*, op. cit., p. 1.

(44) M. FINNEMORE et K. SIKKINK, « International norm dynamics and political change », *International organization*, vol. 52, n° 4, 1998, p. 897.

(45) *Ibid.*, p. 898.

(46) N. DEITELHOFF et K.D. WOLF, « Business and Human Rights: How Corporate Norm Violators become Norm-entrepreneurs », in T. RISSE, S.C. ROPP et K. SIKKINK (dir.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Cambridge, CUP, 2013, p. 233.

(47) E. ADLER et P.M. HAAS, « Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program », *International organization*, vol. 46, n° 01, 1992, p. 389.

(48) M. BARNETT et M. FINNEMORE, « The power of liberal international organizations », in M. BARNETT et R. DUVAL (dir.), *Power in global governance*, Cambridge, CUP, 2005, p. 178 ; voy. de manière générale M. FINNEMORE, « International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy », *International organization*, vol. 47, n° 4, octobre 1993, pp. 565-597 ; M. FINNEMORE et K. SIKKINK, « TAKING STOCK: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics », *Annual Review of Political Science*, vol. 4, n° 1, 2001, pp. 391-416.

les réseaux d'activistes travaillent, pour l'essentiel, « through discourse, shaming and lobbying strategies » (49), les entreprises tendent d'abord à changer leur propre comportement afin de créer une émulation (50). Les organisations internationales, elles, se reposent sur l'autorité rationnelle-légale qu'incarnent leurs administrations. Elles définissent ce qui est approprié et classifient les comportements (51). Elles exercent ainsi un pouvoir important sur ceux faisant l'objet de la classification, et leur pouvoir est d'autant plus important qu'elles disposent de ressources importantes (52).

C'est précisément la position dans laquelle est le Fonds mondial, une institution avec des ressources importantes, capable définir quand un programme de santé est efficace, et quand il ne l'est pas, capable de classer, et ce faisant de définir si un programme est adéquat, ou non. Au-delà de ce pouvoir de définir, par l'apparence de rationalité, de nouveaux standards de comportement, le Fonds supporte aussi des réseaux activistes, qui peuvent à leur tour mener des activités de lobbying. Or, il peut être avancé que cette double fonction, d'« enseignant de normes » et de support à d'autres entrepreneurs de normes, résulte du mandat du Fonds, tel qu'indiqué par son document cadre.

D'abord, si le Fonds peut, ainsi, dépolitiser les droits de l'homme, c'est en s'appuyant sur son mandat en tant qu'institution financière (53). Le Fonds mondial n'est pas un acteur mettant en œuvre les projets. Cette tâche repose sur le gouvernement d'un État, les institutions techniques comme l'Organisation Mondiale de la Santé, le secteur privé, la société civile et les représentants de populations affectées par les maladies (54). En mettant en exergue ce rôle purement financier, le Fonds est en mesure de dépolitiser la prise en compte des droits de l'homme, celle-ci n'étant envisagée que comme un moyen d'améliorer le rendement d'un projet. En ce, le Fonds ne cherche pas tant à nommer et montrer du doigt un État, qu'il critique la faisabilité de l'approche choisie par ce dernier. Ainsi, les termes de références du TRP, prévoient-ils que

(49) N. DEITELHOFF et K.D. WOLF, « Business and Human Rights », *op. cit.*, p. 232.

(50) *Ibid.*

(51) M.N. BARNETT et M. FINNEMORE, « The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations », *International Organization*, vol. 53, n° 04, 1999, p. 711.

(52) M. BARNETT et M. FINNEMORE, « The power of liberal international organizations », *op. cit.*, p. 176.

(53) Le Fonds mondial, *Global Fund Strategy 2012-2016*, *op. cit.*, § 71.

(54) Le Fonds mondial, *Implementing partners*, <http://www.theglobalfund.org/en/implementers/>, (consulté le 15 octobre 2015).

ce dernier doit, lorsqu'il examine la faisabilité d'un projet, examiner si « structural barriers to accessing services, including those related to human rights and gender, are adequately understood and addressed to achieve the set targets » (55). L'emphase est donc mise, non pas sur le caractère liant des droits de l'homme, mais sur la manière dont leur non-prise en compte pourrait affecter la mise en œuvre du projet (56). En d'autres termes, le Fonds présente à ses interlocuteurs une apparence de rationalité financière, contribuant à le faire apparaître apolitique, tout comme ses recommandations de prendre en compte les droits de l'homme.

Toutefois, on l'a vu, le Fonds ne se contente pas de promouvoir des bonnes pratiques, il agit également comme support d'autres entrepreneurs de normes, qui à leur tour, vont promouvoir ces bonnes pratiques au sein de chaque ICN (57). Il encourage ainsi ses partenaires techniques comme l'OMS et ONUSIDA à supporter les activités de renforcement des capacités, afin de permettre aux organisations de la société civile de peser lors des prises de décision au sein des ICN (58). Cette approche ne peut manquer de faire penser au « cycle de la norme » que décrivent Thomas Risse et Kathryn Sikkink (59). Dans ce modèle, les réseaux transnationaux d'activistes, contribuent à la socialisation d'une norme en faisant pression sur le gouvernement ainsi qu'en supportant les acteurs locaux lorsque les circonstances le permettent. Le Fonds a été envisagé, dès l'initiale, comme ayant ce rôle de support aux réseaux activistes et aux acteurs locaux. On l'a mentionné plus haut, le principe d'appropriation par les pays tel qu'envisagé par le document cadre du Fonds, part du principe que les projets doivent être formulés par des acteurs locaux, et non être imposés de l'extérieur, par une institution financière. Dans le cas du Fonds, cela

(55) Le Fonds mondial, *Terms of Reference of the Technical Review Panel*, <http://www.theglobalfund.org/en/trp/>, (consulté le 7 novembre 2014), p. 5.

(56) Le Fonds mondial, *Report of the TRP on the Concept Notes Submitted in the First and Second Windows of the New Funding Model*, 2014, <http://www.theglobalfund.org/en/trp/reports/> (consulté le 20 février 2015), p. 22.

(57) Le Fonds mondial, *Global Fund Information Note: Human Rights for HIV, TB, Malaria and HSS Grants*, *op. cit.*, p. 8.

(58) Le Fonds mondial, *Stratégie du Fonds mondial en Matière d'Égalité de Genres*, *op. cit.*, (consulté le 7 février 2015), p. 11.

(59) T. RISSE et K. SIKKINK, « The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction », in T. RISSE-KAPPEN, S.C. ROPP et K. SIKKINK (dir.), *The power of human rights: International norms and domestic change*, vol. 66, Cambridge, CUP, 1999, p. 20 ; T. RISSE et S.C. ROPP, « Introduction and overview », in T. RISSE-KAPPEN, S.C. ROPP et K. SIKKINK (dir.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Cambridge, CUP, 7 mars 2013, p. 8.

implique l'existence d'un consensus entre le gouvernement, la société civile, et d'autres bailleurs de Fonds (60). Or, cette vision du concept d'appropriation distingue le Fonds d'autres institutions financières internationales, telles la Banque Mondiale, où le principe d'appropriation signifie que le gouvernement doit être capable de « mobilize and sustain sufficient political support to adopt and implement the desired programs and policies even in the presence of some opposition » (61). Alors que la Banque, n'était initialement censée traiter qu'avec les gouvernements, le Fonds a, lui, été créé dès le départ comme un entrepreneur de normes soutenant d'autres entrepreneurs de normes.

Conclusion

Le Fonds mondial a, depuis sa création, progressivement intégré les droits de l'homme dans sa pratique. Cette intégration part d'une constatation : l'intégration des droits de l'homme permet d'optimiser l'efficacité et l'efficience des programmes de santé. Cette intégration participe donc de la réalisation du mandat du Fonds. Le Fonds promeut les droits de l'homme en ce que la prise en compte de ceux-ci permet un meilleur « retour sur investissement », ce faisant il dépolitise ceux-ci et agit comme un entrepreneur de normes, qui lui même soutient d'autres acteurs supportant la prise en compte des droits de l'homme au sein des ICN. Cette démarche trouve ses racines dans le document cadre du Fonds, qui l'oblige statutairement à l'efficience et l'efficacité, et lui impose de supporter la société civile afin que les projets financés soient l'objet d'une appropriation nationale envisagée comme un processus n'impliquant pas uniquement le gouvernement.

Il ne faudrait toutefois pas idéaliser le Fonds mondial. Il faut en effet admettre que les contraintes de ce dernier diffèrent de celles d'autres institutions financières internationales. Contraintes légales d'abord, le document cadre du Fonds est assurément plus ouvert à la prise en compte des droits de l'homme que ne le sont, par exemple, les statuts de la Banque Internationale pour la

(60) Le Fonds Mondial, *Document Cadre*, 2001, Section VII B.

(61) World Bank, *Comprehensive Development Framework: Country Ownership*, http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0_CON-5.HTM (consulté le 7 janvier 2015) ; sur cette question voy. S. LM DAVIS, « Human Rights and the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis, and Malaria », *Health and Human Rights*, vol. 16 (2014), n° 1, p. 143.

reconstruction et le développement (62). En outre, ses membres sont sans doute moins réticents à ce que soient pris en compte les droits de l'homme. Par ailleurs, le fait que le Fonds distribue des subventions, et non des prêts, accroît certainement son indépendance en le faisant sortir d'une relation de clientèle où il serait en concurrence avec d'autres bailleurs de fonds. Enfin, sa culture épistémique dominante, composée de professionnels de la santé, est sans doute plus réceptive aux droits de l'homme (63).

L'existence d'une politique en matière de droits de l'homme n'est par ailleurs pas la panacée. Face à l'absence de coopération d'un gouvernement, le Fonds est parfois appelé à transiger, et à décider s'il doit, par exemple, financer un projet même si celui-ci n'a pas été conçu en consultation avec la société civile (64). En outre, en 2010, le TRP a reconnu que les références à la stigmatisation et à la discrimination dont il était fait mention dans les projets qui lui étaient soumis, étaient, pour la plupart, purement symboliques (65). Néanmoins, s'il conviendra d'évaluer si les nouvelles politiques en matière de droits de l'homme contribueront à changer cette situation, leur simple émergence est déjà, en soi, un phénomène remarquable, qui indique peut-être l'émergence d'un modèle pour une prise en compte des droits de l'homme dans les institutions financières internationales.

(62) A. LOUWETTE, « Entre discours et pratique : les politiques opérationnelles de la Banque mondiale comme facteurs de protection des droits de l'homme ? », *op. cit.*, pp. 347-374.

(63) B.M. MEIER et W. ONZIVU, « The evolution of human rights in World Health Organization policy and the future of human rights through global health governance », *Public Health*, vol. 30, n° 1, 2013, pp. 1-9.

(64) Concernant la situation en Corée du Nord notamment, voy. *Human Rights and the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*, 2011, *op. cit.*, p. 19.

(65) Le Fonds mondial, *Report of the TRP and the Secretariat on Round 10 Proposals*, 2010, <http://www.theglobalfund.org/en/trp/reports/> (consulté le 20 février 2015), § 5.45.