



Assemblée générale

Distr. générale
20 décembre 2017
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-septième session

26 février-23 mars 2018

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels

Élaboration de principes directeurs pour l'étude de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme

Note du secrétariat

Le secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Juan Pablo Bohoslavsky, établi en application de la résolution 34/3 du Conseil.

Dans le présent rapport, l'Expert indépendant examine l'élaboration de principes directeurs pour l'étude de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme



**Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner
les effets de la dette extérieure et des obligations financières
internationales connexes des États sur le plein exercice
de tous les droits de l'homme, en particulier des droits
économiques, sociaux et culturels**

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Évolution des mesures d'ajustement structurel prises pour faire face aux crises financières et des actions visant à atténuer les incidences sociales négatives.....	5
III. Incidences des mesures d'austérité sur les droits de l'homme	7
IV. Pourquoi les droits de l'homme doivent être le fil rouge des programmes de réforme économique	9
A. Impératifs juridiques	9
B. Impératifs économiques	11
V. Mettre à profit les études d'impact sur les droits de l'homme pour renforcer les mesures de riposte contre les crises financières	12
VI. S'appuyer sur ce qui existe déjà.....	14
A. Approches existantes : fondements conceptuels et outils	14
B. Difficultés particulières liées à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une étude d'impact sur les droits de l'homme dans le cas de mesures potentiellement régressives potentiellement inadmissibles	16
VII. Concevoir une méthode pour évaluer l'impact des mesures régressives potentiellement inadmissibles	17
VIII. Conclusions et recommandations	20
A. Conclusions et perspectives	20
B. Recommandations.....	21

I. Introduction

1. La dernière crise financière mondiale (2007-2008) est largement considérée comme la plus grave que le monde ait connu depuis la Grande Dépression. Dix ans plus tard, elle continue de se faire sentir à travers les mesures d'austérité budgétaire qui freinent la reprise et réduisent le champ des transformations économiques et sociales nécessaires pour instaurer des sociétés fondées sur les droits qui soient plus inclusives et qui offrent à tous l'accès à un travail décent, à des services sociaux et à une protection sociale¹.

2. La contagion de la crise financière qui a éclaté aux États-Unis d'Amérique a été favorisée par ce que l'on a appelé l'« hypermondialisation » ; ce phénomène a certes apporté un certain nombre d'avantages aux sociétés du monde entier mais il les a aussi rendues plus vulnérables. Il a également ouvert la voie à la financiarisation, qui a permis aux institutions et aux marchés financiers de gagner en taille et en influence. Selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la poursuite de ce processus, conjuguée au creusement des inégalités, augmente le risque d'une nouvelle crise financière².

3. Les crises financières peuvent être provoquées par de nombreux facteurs différents, notamment par les plans de sauvetage massifs d'établissements financiers privés, les accords commerciaux inéquitables, les chocs économiques extérieurs, les prêts ou les emprunts irresponsables, les lacunes en matière de mobilisation des ressources et de recouvrement de l'impôt, l'évasion et la fraude fiscales, la corruption et les mauvaises politiques économiques qui ne sont pas orientées vers le développement social inclusif et la réalisation des droits de l'homme. Les problèmes ont été encore exacerbés par l'absence de système de règlement rapide, équitable, prévisible et conforme aux droits de l'homme pour sortir des situations de surendettement. Que les crises financières soient imputables à des facteurs externes ou internes ou à une combinaison des deux, il est nécessaire, pour les régler, d'élaborer des cadres qui accordent une place centrale au respect des droits de l'homme.

4. Depuis les années 1980, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que les crises économiques et nombre de programmes d'ajustement structurel mis en œuvre pour les prévenir ou les surmonter sont susceptibles d'avoir des effets négatifs graves sur les droits de l'homme. Rien de surprenant donc à ce que les réformes économiques aient de plus en plus souvent été associées à des initiatives conçues pour atténuer ces effets négatifs sur les moyens de subsistance des communautés pauvres. Pourtant, pour diverses raisons, ces initiatives n'ont que rarement été jugées concluantes³. S'il a été reconnu que les politiques d'ajustement structurel et d'assainissement des finances publiques pouvaient être très préjudiciables aux personnes en situation de vulnérabilité, elles ont pour la plupart été conçues ou mises en œuvre sans égard pour la promotion ou la protection des droits de l'homme⁴. Souvent, les autorités se sont contentées de tempérer les répercussions sociales les plus graves au lieu d'engager les réformes nécessaires pour prévenir ou atténuer les crises futures. Ces réformes protégeraient aussi les droits économiques et sociaux et favoriseraient leur exercice si elles investissaient dans les gens ; elles deviendraient ainsi plus viables à moyen terme.

5. Il est possible de prendre des mesures anticycliques propices au développement social qui soient aussi porteuses d'une reprise économique plus équitable et durable. Toutefois, nombre d'États et d'institutions financières internationales semblent ne pas l'avoir compris ; l'austérité a été la principale réaction face à la récente crise financière, et

¹ Voir Isabel Ortiz et coll., « The decade of adjustment : a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries », Extension of Social Security Working Paper, No. 53 (Genève, Bureau international du Travail (BIT), 2015) ; et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Au-delà de l'austérité : une nouvelle donne mondiale, Rapport sur le commerce et le développement 2017*.

² Voir CNUCED, *Au-delà de l'austérité*.

³ Pour de plus amples détails, voir A/71/305 et A/HRC/23/37.

⁴ Voir, par exemple, E/2013/82 et A/HRC/17/34.

les mesures d'assainissement des finances publiques, qui visaient l'équilibre des budgets publics à tout prix, sont restées largement sourdes aux droits de l'homme⁵. Les mécanismes internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme ont fait observer que les coupes budgétaires pratiquées dans divers pays avaient porté atteinte aux droits à la santé, à l'éducation, à l'alimentation, au logement, au travail, à la sécurité sociale, à l'eau, ainsi qu'aux droits civils et politiques tels que l'accès à la justice, le droit à la participation et les libertés d'expression, de réunion et d'association. Ces coupes ont également entraîné une détérioration des conditions de détention. Le droit à la vie et à l'intégrité des personnes n'a pas été épargné ; dans certains pays, les crises économiques, encore aggravées par les politiques d'austérité, ont provoqué une augmentation du nombre de suicides, causé l'exclusion de certaines personnes de soins de santé publics susceptibles de sauver des vies, et affaibli les systèmes de santé publique au point de les priver des moyens nécessaires pour faire face aux épidémies⁶.

6. Les femmes, les personnes handicapées, les enfants de familles monoparentales, les migrants et les réfugiés ainsi que d'autres groupes sociaux menacés de marginalisation ont souvent été touchés de manière disproportionnée. Par exemple, le recul des services publics, notamment en ce qui concerne les structures d'accueil pour enfants, touchent de manière disproportionnée les femmes qui sont aussi souvent les premières à être licenciées lorsque la législation du travail est rendue plus « flexible »⁷.

7. Les politiques d'austérité sont souvent justifiées par des diagnostics simplistes ou trompeurs – en particulier, le fait d'imputer les crises budgétaires à des dépenses publiques excessives⁸ sans même considérer d'autres facteurs pertinents, tels que les chocs extérieurs, l'insuffisance des sources de revenus, la déréglementation financière, le creusement des inégalités, l'insuffisance des salaires des ménages à revenu faible ou intermédiaire, et d'autres défaillances dues à la mondialisation⁹. Les décisions de politique générale sont souvent prises sans que l'on tienne suffisamment compte des options moins préjudiciables et que l'on procède à une analyse sérieuse des résultats prévisibles. Souvent, l'information n'est pas suffisamment accessible au public, et l'avis des groupes de la société qui pourraient subir des effets négatifs n'est pas véritablement sollicité. Ceux qui supportent généralement une part disproportionnée du coût des ajustements sont les groupes les plus défavorisés dont la voix peu entendue et l'influence politique négligeable rendent invisibles leur situation et les répercussions des décisions sur leurs droits. À ce jour, il n'existe pas de cadre général ni de méthodologie permettant d'évaluer correctement l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme. Il est donc extrêmement difficile d'évaluer les effets réels et souvent cumulatifs des politiques d'austérité sur la population en général et sur les groupes les plus marginalisés en particulier.

8. C'est pourquoi, en mars 2017, le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 34/3, a prié l'Expert indépendant d'élaborer, en concertation avec les États, les institutions financières internationales et d'autres parties prenantes concernées, des principes directeurs pour l'étude de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme. À cette fin, l'Expert indépendant a sollicité les contributions d'un large éventail de parties prenantes¹⁰. Il tient à les remercier pour leur participation.

⁵ Voir Juan Pablo Bohoslavsky et Kunibert Raffer (éd.), *Sovereign Debt Crises : What Have We Learned ?* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2017).

⁶ Voir Center for Economic and Social Rights, « Assessing austerity : monitoring the impact of fiscal consolidation », annexe A (à paraître), pour un résumé des incidences négatives sur les droits de l'homme des mesures d'ajustement recensées par les organes chargés des droits de l'homme ainsi que par les organisations et les spécialistes actifs dans ce domaine.

⁷ Voir A/HRC/34/57. Ces questions feront l'objet d'un examen plus approfondi dans le prochain rapport de l'Expert indépendant à l'Assemblée générale, qui portera essentiellement sur la manière dont les mesures d'austérité influent sur les droits de l'homme dans une perspective axée sur l'égalité des sexes.

⁸ Voir Robert Boyer, « The four fallacies of contemporary austerity policies : the lost Keynesian legacy », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, n° 1 (2012), p. 283 à 312.

⁹ Voir Suzanne Konzelmann et coll., « Assessing austerity », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, n° 4 (2016).

¹⁰ Ces communications peuvent être consultées à l'adresse suivante : www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndImpactassessments.aspx.

9. Pour compléter ces efforts, l'Expert indépendant a entrepris, avec l'appui du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), de dresser un inventaire des outils d'évaluation de l'impact des mesures prises sur les droits sociaux et les droits de l'homme utilisés par les États, les organisations internationales et les acteurs non étatiques. Les réponses qu'ils ont fournies à ce sujet sont disponibles sur le site Web de l'Expert indépendant¹¹. Le 9 novembre 2017, l'Expert indépendant, en collaboration avec le HCDH, a tenu un atelier d'experts à Genève afin de rassembler des informations utiles au présent rapport, de faire le bilan de la situation, d'échanger des données d'expérience et d'engager un débat sur la portée et le contenu des principes directeurs. L'élaboration de principes directeurs s'appuyant sur les travaux préparatoires de grande ampleur effectués par les experts des Nations Unies sur l'impact de la crise financière¹² et la méthodologie des études d'impact sur les droits de l'homme devraient contribuer à la mise au point de solutions plus durables aux crises financières à court et à long terme.

10. En procédant à des études d'impact sur les droits de l'homme, les États seront incités à envisager et à analyser d'autres solutions susceptibles de mieux garantir le respect des droits de l'homme dans le cadre de leur objectif plus large qui est d'assurer la stabilité macroéconomique et la croissance. Les obligations en matière de droits de l'homme supposent des investissements sociaux qui peuvent servir d'outils anticycliques pour faire face au ralentissement économiques. Elles exigent l'abandon des politiques qui ont pour seul but la réalisation d'objectifs macroéconomiques à court terme, sans égards pour les incidences sur les droits de l'homme, ou qui visent uniquement à atténuer les répercussions sociales les plus extrêmes. Ces orientations particulières n'ont pas encore été suffisamment élaborées, mais le présent rapport montre qu'il existe des outils, des données d'expérience et des études sur lesquels on pourrait s'appuyer pour établir des principes directeurs permettant d'évaluer l'impact des politiques de réforme économique sur les droits de l'homme.

11. Dans le présent rapport, l'Expert indépendant décrit l'évolution des mesures d'ajustement structurel prises pour faire face aux crises financières et des actions menées pour atténuer les incidences sociales négatives jusqu'à la crise financière de 2007-2008 ; il explique également comment les programmes d'ajustement structurel influent sur les droits de l'homme. Il fait valoir que, pour des raisons à la fois économiques et juridiques, les programmes de réforme économique doivent profiter à tous et promouvoir les droits de l'homme. Il recense les principaux défis que pose l'élaboration de principes directeurs pour l'étude de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme, notamment en ce qui concerne leur fondement, leur portée, leur contenu, les questions liées au calendrier et offre certaines pistes de réflexion sur la façon de procéder. Il conclut en formulant quelques recommandations préliminaires pour le débat sur le contenu et la présentation des principes directeurs et énonce des propositions quant aux prochaines étapes à suivre pour leur élaboration.

II. Évolution des mesures d'ajustement structurel prises pour faire face aux crises financières et des actions visant à atténuer les incidences sociales négatives

12. Si la crise financière internationale de 2007-2008 a été la pire que le monde ait connu depuis des décennies, l'origine des crises de la dette qui ont frappé l'Amérique latine dans les années 1980 pour se propager ensuite au reste du monde était également liée à des préoccupations de politique intérieure des États-Unis et d'autres pays développés. Après les crises latino-américaines, les économies avancées se sont efforcées de juguler leur inflation

¹¹ L'Expert indépendant tient à remercier Margaret Wachenfeld et Eva Jespersen ainsi que son équipe au HCDH pour leur appui en matière de recherche.

¹² Pour un résumé complet des observations finales, des observations générales et des recommandations des organes et mécanismes conventionnels des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme concernant les incidences sur les droits de l'homme, voir HCDH, « Promoting a rights-based approach to economic stabilization, recovery and growth », document d'information, annexe II (avril 2013), p. 16 à 62.

qui était élevée et d'attirer les investissements en augmentant les taux d'intérêt, ce qui a fait grimper le montant des intérêts payés par les emprunteurs dans le monde en développement. Les pays endettés se sont tournés vers le Fonds monétaire international (FMI) pour obtenir du financement et des conseils sur la façon de faire face aux répercussions financières des crises. Le train de mesures d'ajustement structurel connu sous le nom de « Consensus de Washington » est devenu la principale solution préconisée. Pour obtenir un financement du FMI, le pays devait accepter de réduire ou de réformer ses dépenses publiques et de libéraliser ses marchés en supprimant les contrôles et les barrières, y compris pour les mouvements de capitaux.

13. Au milieu des années 1980, les gouvernements, les chercheurs et une société civile internationale naissante avaient commencé à exprimer leurs préoccupations devant les incidences négatives graves de ces prescriptions sur l'aptitude des pays à promouvoir une croissance inclusive, à renforcer les capacités humaines et à promouvoir l'égalité des chances pour tous les membres de la société. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a donné une voix officielle à ces préoccupations avec la publication en 1987 de l'ouvrage intitulé « *Ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance* »¹³.

14. Pour sa part, en 1990, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est déclaré préoccupé par les incidences négatives du fardeau de la dette et des mesures d'ajustement sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels dans un grand nombre de pays. Il a reconnu que les programmes d'ajustement seraient souvent inévitables et qu'ils se traduiraient dans la plupart des cas par d'importantes mesures d'austérité. Toutefois, il a noté que, dans ces circonstances, il était encore plus urgent d'intensifier les efforts visant à protéger les droits économiques, sociaux et culturels les plus élémentaires¹⁴. Depuis 1990 également, les Rapports sur le développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) insistent sur la nécessité d'adopter des approches centrées sur la personne pour promouvoir un développement humain durable.

15. Quoiqu'il en soit, les mesures macroéconomiques classiques, à savoir la libéralisation des marchés et les mesures d'ajustement structurel, sont restées à l'honneur, accompagnées d'un certain nombre d'initiatives conçues pour atténuer leurs incidences sociales négatives. À la fin des années 1980, les institutions financières internationales ont créé des dispositifs temporaires d'assistance ou de protection sociales appelés « fonds sociaux », qui ont donné lieu à l'élaboration des premiers outils d'évaluation de l'impact social. Toutefois, ces dispositifs se sont souvent révélés insuffisants, et le redressement et le retour d'une croissance inclusive n'ont pas souvent été au rendez-vous à court et à moyen terme.

16. La crise de la dette s'est aggravée, en particulier dans de nombreux pays à faible revenu. Une alliance composée d'organisations de la société civile et de certains organismes internationaux a demandé un allègement généralisé de la dette, arguant que beaucoup de gouvernements avaient été incités à contracter des emprunts qui n'avaient pas donné les résultats escomptés et que l'économie internationale n'avait pas évolué comme prévu. En 1996, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés a vu le jour. Dans ce cadre, les gouvernements devaient élaborer des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, atteindre un certain nombre d'objectifs de gestion et de résultats économiques et entreprendre des réformes économiques et sociales ; une fois atteint le point d'achèvement, ils pouvaient éventuellement bénéficier d'un allègement considérable de leur dette. Les ressources ainsi libérées pouvaient être affectées à la réduction de la pauvreté¹⁵. Après le Sommet du millénaire des Nations Unies en septembre 2000, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté sont devenus les instruments

¹³ Voir Giovanni Andrea Cornia et coll. (éd.), *Ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance* (Oxford, Oxford University Press, 1987).

¹⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 2 (1990) sur les mesures internationales d'assistance technique, par. 9.

¹⁵ Voir le document « International Monetary Fund (IMF) Survey : IMF Helping Countries on Health, Social Spending Policies » (2008), disponible à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol072508a>.

demandés par les institutions financières internationales pour aider les pays à progresser dans la réalisation de l'objectif 1 du Millénaire pour le développement sur la réduction de la pauvreté.

17. Avec l'arrivée du nouveau millénaire, la communauté internationale du développement s'est orientée plus résolument vers le renforcement de l'action en faveur des bénéficiaires effectifs des mesures, au-delà de ce qu'offraient les systèmes de prestation de services sociaux. L'attention s'est portée sur la protection sociale en tant que système permettant d'assurer des moyens de subsistance aux personnes âgées et aux personnes handicapées, de faciliter l'accès des enfants à l'alimentation, à la santé et à l'éducation, et de générer des revenus pour les ménages pendant les périodes d'adaptation et de transition. Les socles de protection sociale et les transferts monétaires assortis de conditions sont devenus des tendances majeures de la coopération au service du développement social au début des années 2000, et de nombreux gouvernements les ont adoptés. Les transferts monétaires assortis de conditions n'ont pas été sans susciter de controverse du fait précisément de leur caractère explicitement conditionnel, à la différence des simples transferts en espèces au titre de l'aide sociale. La distinction est manifeste entre, d'une part, les transferts monétaires sous conditions de ressources et le ciblage rigoureux des prestations sociales en fonction des objectifs budgétaires appuyés par le FMI et, d'autre part, l'Initiative pour un socle de protection sociale soutenue par l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, qui met l'accent sur la couverture universelle et le droit à la sécurité sociale¹⁶. Pourtant, aucun cadre cohérent et global fondé sur les droits n'a été mis en place pour évaluer l'impact des programmes de réforme économique sur les droits de l'homme.

III. Incidences des mesures d'austérité sur les droits de l'homme

18. Aujourd'hui, plus des deux tiers des pays du monde réduisent leurs dépenses publiques et limitent, plutôt qu'ils n'étendent, leur marge d'action budgétaire¹⁷. Les pays ont du mal à défendre les gains durement acquis en matière de protection et de couverture sociales. Ces gains sont le fruit d'une large mobilisation sur près de trente ans, mais ils risquent de plus en plus d'être remis en question.

19. Selon une étude réalisée en 2015¹⁸, les mesures d'austérité auraient un impact sur plus des deux tiers des pays entre 2016 et 2020 et toucheraient plus de six milliards d'habitants, soit près de 80 % de la population mondiale, d'ici à 2020 ; contrairement à l'idée répandue dans le public, ces mesures ne se limitaient pas à l'Europe : c'est dans les pays en développement que bon nombre des principales mesures d'ajustement étaient le plus présentes.

20. Les politiques d'assainissement des finances publiques ont varié d'un pays à l'autre. Les sept mesures d'assainissement budgétaire ci-après figurent toutefois parmi les plus courantes : a) la réduction des dépenses publiques dans des domaines sensibles pour les droits de l'homme tels que les soins de santé, la sécurité sociale et l'éducation ; b) les modifications en faveur d'une fiscalité régressive ; c) la réduction et le plafonnement de la masse salariale et la réduction des postes dans le secteur public ; d) la réforme des régimes de retraite ; e) la rationalisation des systèmes de protection sociale et une meilleure sélection de leurs objectifs ; f) la privatisation des services d'utilité publique et des prestataires de services et l'introduction de redevances ; g) la réduction des subventions dans les secteurs alimentaire, énergétique et autres ayant des incidences sur les prix de biens et de services essentiels tels que l'alimentation, le chauffage et le logement¹⁹. Les

¹⁶ Thomas Stubbs et Alexander Kentikelenis, « Targeted social safeguards in the age of universal social protection : the IMF and health systems of low-income countries », *Critical Public Health*, (juin 2017).

¹⁷ Voir Isabel Ortiz et coll., « Fiscal space for social protection and the SDGs : options to expand social investments in 187 countries », *Extension of Social Security Working Paper*, n° 48 (Genève, OIT, 2017).

¹⁸ Voir Isabel Ortiz et coll., « The decade of adjustment ».

¹⁹ Ibid. Voir également Center for Economic and Social Rights, « Assessing austerity ».

mesures d'assainissement des finances publiques s'accompagnent souvent de réformes structurelles telles que la déréglementation, la flexibilisation du marché du travail, la restriction des droits des travailleurs et diverses réformes administratives et juridiques. Bien que ces mesures visent officiellement à favoriser la croissance économique future, à réduire le chômage et à accroître les recettes fiscales, elles ont souvent eu des conséquences directes sur l'exercice des droits de l'homme, notamment sur l'accès à la justice²⁰.

21. Dans certains pays, seules une ou deux des mesures mentionnées plus haut ont été appliquées. De plus en plus souvent, ces réformes ont été mises en œuvre non pas pour faire face à une crise financière aiguë mais plutôt à titre préventif, pour réduire des déficits budgétaires croissants ou accroître la viabilité financière des systèmes publics de soins de santé et de sécurité sociale. Toutefois, dans certains pays, toutes les mesures énumérées au paragraphe précédent ont été introduites simultanément.

22. Les efforts de réduction des dépenses publiques ne nuisent pas nécessairement tous aux droits de l'homme. L'amélioration de l'accès aux médicaments essentiels grâce à une meilleure gestion des médicaments dans le système de santé publique et le remplacement de produits médicaux coûteux par des génériques tout aussi efficaces mais moins onéreux peuvent effectivement améliorer l'accessibilité aux soins de santé et en réduire le coût, renforçant ainsi la réalisation du droit à la santé. La réduction des dépenses publiques consacrées à l'achat de matériel militaire inutile peut libérer des ressources indispensables pour les investissements dans le domaine des droits de l'homme²¹. En outre, la réforme des systèmes de retraite par l'encouragement du travail à temps partiel pour les retraités et le relèvement de l'âge du départ à la retraite en fonction de la catégorie d'emploi, du choix individuel ou de l'état de santé de la personne peut être un moyen d'assurer la viabilité des systèmes de retraite et la justice intergénérationnelle et de garantir le droit à la sécurité sociale pour les générations présentes et futures durant toute leur vie, qui sera plus longue.

23. De nombreux organismes des Nations Unies et mécanismes de défense des droits de l'homme ont conclu que les crises financières ont mis en cause les dépenses publiques dans de nombreux secteurs de la protection sociale, dans des lieux et à des moments où ces services étaient le plus nécessaires²². Les mesures d'austérité ont contribué à prolonger la crise économique et ont aggravé la menace pesant sur les droits de l'homme au-delà du danger lié à la seule crise²³.

24. Les mesures se sont très souvent caractérisées par des coupes horizontales aveugles réalisées dans tous les domaines d'action pour faire les économies financières décidées à l'avance, plutôt qu'après une évaluation visant à déterminer quelles seraient les personnes touchées et à savoir si l'exercice des droits serait affecté et, le cas échéant, de quelle manière, et si d'autres mesures pouvaient être appliquées. Les mesures à court terme ont souvent été justifiées par les résultats attendus à long terme, mais il n'existe pas de preuves concrètes du fait que les mesures d'austérité ont contribué à améliorer la jouissance des droits de l'homme pour tous à long terme. En réalité, les mesures à court terme qui sont censées se traduire par des avantages sociaux futurs peuvent porter préjudice aux individus de manière irréversible et porter durablement atteinte à leurs droits, à leurs capacités ou à leur santé. Les politiques d'austérité ont contribué à aggraver l'exclusion sociale, comme en témoignent le chômage de longue durée, l'augmentation du nombre de sans-abri et d'autres problèmes pour lesquels il n'existe pas de solutions faciles. Il est beaucoup plus coûteux pour les gouvernements de remédier aux conséquences des problèmes que d'investir pour les prévenir. De toute évidence, il est indispensable de comprendre et de mesurer l'impact

²⁰ Voir Center for Economic and Social Rights, « Assessing austerity ».

²¹ Ibid.

²² Voir, par exemple, E/2013/82 ; A/HRC/17/34 ; A/HRC/28/59/Add.1 ; A/HRC/31/60/Add.2 ; A/HRC/34/57/Add.1 ; A/HRC/25/54/Add.2 ; A/HRC/34/51/Add.2 ; E/C.12/GBR/CO/6 ; E/C.12/2016/1 ; rapports du *Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*, disponibles à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/economic-crisis> ; OIT, Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019 ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *Children of Austerity : Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries* (Oxford, Oxford University Press 2017).

²³ Voir HCDH, « Promoting a rights-based approach to economic stabilization », annexe II ; voir CNUCED, *Au-delà de l'austérité*.

sur les droits de l'homme des politiques de réforme économique pour prévenir et atténuer leurs incidences à court et à long terme et pour renforcer la résilience des sociétés face aux crises futures.

IV. Pourquoi les droits de l'homme doivent être le fil rouge des programmes de réforme économique

A. Impératifs juridiques

25. Dans les situations de tension financière, les obligations qui incombent aux États de promouvoir la réalisation des droits de l'homme peuvent être classées dans les deux grandes catégories suivantes : a) les mesures à prendre aux niveaux international, national et local pour prévenir les crises financières ; b) les mesures à prendre pour réduire et atténuer les incidences des crises financières sur les droits de l'homme une fois que ces crises se sont produites. Ces deux catégories sont liées. La première comprendra probablement un éventail beaucoup plus large de mesures allant de dispositions concrètes – destinées à stimuler l'emploi et la protection sociale et à réduire les inégalités, de manière à améliorer la réglementation bancaire et à renforcer la résilience et la préparation aux crises ultérieures – à des mesures plus générales visant par exemple à lutter contre les causes sous-jacentes des crises financières en modifiant l'architecture financière internationale. Bien que le présent rapport soit davantage axé sur la seconde catégorie, les deux sont interdépendantes et ne peuvent être totalement séparées.

26. Les droits de l'homme ne dictent pas les mesures que les États devraient prendre en réponse à des crises ou à d'autres tensions financières. Ceux-ci ont le pouvoir de sélectionner et de prendre les mesures adaptées à la situation économique, sociale et politique qui leur est propre. Ce pouvoir n'est cependant pas illimité : les ajustements budgétaires doivent être conçus compte tenu de certaines obligations matérielles et procédurales spécifiques en matière de droits de l'homme, qui fixent des limites à ne pas franchir²⁴.

27. Si les États ont pour responsabilité première de respecter les traités et normes internationaux relatifs aux droits de l'homme, les institutions financières internationales et les autres organisations internationales sont également tenues de respecter ces droits. Les États et les organismes compétents des Nations Unies devraient veiller à ce que la protection des droits économiques, sociaux et culturels les plus essentiels soit, dans toute la mesure possible, intégrée dans les programmes et les politiques de réforme²⁵. Une institution financière internationale est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales de ce droit, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels elle est partie. Elle est donc tenue de respecter les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui font partie du droit international coutumier et qui tiennent compte des principes généraux du droit.

28. Même si de nombreuses normes relatives aux droits de l'homme sont assujetties à certaines conditions et limitations, les mesures d'assainissement des finances publiques et de réforme économique ne devraient jamais contrevenir au contenu essentiel minimum des droits économiques, sociaux et culturels, ni être directement ou indirectement discriminatoires ou aboutir à l'adoption de mesures régressives inadmissibles incompatibles avec la jouissance ou la mise en œuvre de ces droits. En droit des droits de l'homme, l'interdiction de la régression des droits est la principale norme des droits économiques, sociaux et culturels qui permette d'évaluer les effets préjudiciables des mesures

²⁴ Center for Economic and Social Rights, « Assessing austerity », et Aoife Nolan, « Not fit for purpose ? Human rights in times of financial and economic crisis », *European Human Rights Law Review*, vol. 4 (2015), p. 360 à 371.

²⁵ Voir l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, Avis consultatif, Cour internationale de Justice, Recueil de 1980, p. 73, par. 37, p. 89 et 90 ; E/C.12/2016/1, par. 7 à 9 ; l'observation générale n° 2 (1990) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 9.

d'assainissement des finances publiques et de réforme économique. Les mesures régressives, c'est-à-dire qui entravent l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, ne sont autorisées que dans certaines conditions strictement définies (voir ci-dessous).

29. Il incombe aux gouvernements de démontrer que les mesures qu'ils proposent respecteront leurs obligations en matière de droits de l'homme. Les États et, le cas échéant, les institutions financières internationales doivent donc faire preuve de la diligence voulue avant de mettre en œuvre des réformes économiques de grande envergure susceptibles d'affaiblir l'exercice des droits fondamentaux. Il est de plus en plus reconnu à l'échelle internationale, comme le confirment les décisions, les observations générales, les observations finales et les déclarations des mécanismes de défense des droits de l'homme et la littérature scientifique, que les mesures potentiellement régressives ne peuvent être considérées comme acceptables que si elles sont :

- a) Temporaires, c'est-à-dire qu'elles ne restent en vigueur que le temps nécessaire ;
- b) Légitimes, le but ultime étant de préserver la totalité des droits de l'homme ;
- c) Nécessaires, en ce sens qu'elles doivent être justifiables après un examen minutieux de toutes les autres possibilités moins restrictives ;
- d) Raisonables, c'est-à-dire que les moyens choisis sont les plus appropriés et les plus capables pour ce qui est d'atteindre le but légitime ;
- e) Proportionnées, en ce sens que l'adoption de toute autre politique, ou l'absence de mesures, serait encore plus néfaste pour les droits économiques, sociaux et culturels ;
- f) Non discriminatoires et capables d'atténuer les inégalités qui peuvent apparaître en période de crise et de faire en sorte que les droits des personnes et des groupes défavorisés et marginalisés ne soient pas touchés de façon disproportionnée ;
- g) Garanties du contenu essentiel minimum des droits économiques, sociaux et culturels, et fondées sur la transparence et la participation effective des groupes concernés à l'examen des mesures et des solutions de rechange proposées ;
- h) Soumises à des procédures efficaces d'examen et de mise en cause de la responsabilité²⁶.

30. La non-discrimination est un principe fondamental du droit international des droits de l'homme, qui est consacré dans tous les instruments internationaux pertinents. Dans le droit des droits de l'homme, on entend par « discrimination » toute distinction, exclusion, restriction ou préférence ou tout autre traitement différencié fondé notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce terme recouvre également toute action ou omission, intentionnelle ou non, qui touche de façon disproportionnée les membres d'un groupe particulier. Pour réduire ou éliminer la discrimination de fait, les États peuvent être tenus de prendre des mesures spéciales²⁷ telles que l'action positive. Il est donc essentiel non seulement d'évaluer les incidences que les mesures d'austérité et les politiques de réforme économique ont sur les différents groupes de la société du point de vue des droits de l'homme, mais aussi de veiller à ce que ces

²⁶ Voir E/C.12/2016/1 ; l'observation générale n° 19 (2007) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à la sécurité sociale, par. 42 ; la lettre datée du 16 mai 2012, adressée aux États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels par le Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ; Aoife Nolan (éd.) *Economic and Social Rights After the Global Financial Crisis*, (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2014) ; Center for Economic and Social Rights, « Assessing austerity ».

²⁷ Voir également les Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme (A/HRC/19/59/Add.5), appendice, par. 2.5.

groupes participent concrètement à cette évaluation. Cela concerne en particulier les groupes vulnérables ou exposés au risque de marginalisation, notamment les femmes, les enfants, les personnes âgées, les minorités – ethniques, nationales, linguistiques, religieuses ou autres –, les migrants et les personnes handicapées. Compte tenu des circonstances propres à chaque contexte, il convient également d'évaluer l'impact des politiques de réforme économique sur les droits de l'homme d'autres groupes sociaux à risque tels que les peuples autochtones, les réfugiés ou les personnes déplacées, et d'assurer la participation de ces groupes à l'évaluation. Une attention particulière doit être accordée aux formes croisées de discrimination et d'inégalité qui s'aggravent mutuellement.

31. Les États et les institutions financières internationales ont le devoir d'étudier l'impact des mesures de réforme économique proposées et mises en œuvre, en particulier lorsqu'on s'attend à ce qu'elles aient des incidences négatives importantes sur les droits de l'homme²⁸. Tant les Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme²⁹ que les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme³⁰ invitent les États et les institutions financières internationales à réaliser des études d'impact de leurs activités sur les droits de l'homme dans le cadre de leurs politiques respectives. Les organes conventionnels ont souligné dans leurs observations générales l'obligation faite aux États d'étudier l'impact qu'ont la budgétisation, les activités commerciales, les accords commerciaux et les accords d'investissement ainsi que la privatisation des services publics sur les droits de l'homme, y compris en ce qui concerne les incidences extraterritoriales potentielles en la matière³¹.

32. Les principes directeurs pour l'étude de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme visent non pas à créer de nouvelles obligations juridiques internationales, mais plutôt à mettre en lumière les incidences des normes et des règles existantes applicables aux États et aux institutions financières internationales dans le contexte des mesures de réforme économique. Bien que les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme aient déjà signalé les principes et les normes clefs des droits de l'homme à l'aune desquels les politiques d'ajustement devraient être examinées, il est nécessaire d'élaborer des orientations plus concrètes sur la manière de concevoir et de réaliser une étude d'impact sur les droits de l'homme. On pourrait ainsi passer des paroles aux actes. Les principes directeurs pour l'étude de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme devraient aider les États, les institutions financières internationales et les autres parties prenantes à concevoir et appliquer des programmes de réforme économique respectueux des droits de l'homme et à surveiller leur exécution. Ils devraient être utiles aux États pour élaborer des mesures de réforme économique visant à prévenir les crises financières, mais également à faire face à des situations plus complexes, par exemple dans le cas où ils sont déjà confrontés à une crise financière et qu'ils dépendent de l'aide fournie par des institutions financières internationales.

B. Impératifs économiques

33. Contrairement à une opinion répandue, le respect des droits de l'homme et une croissance économique inclusive ne sont pas forcément antinomiques ; ils peuvent même se renforcer mutuellement. La croissance et le développement économiques sont essentiels au progrès du développement humain et à la réalisation des droits de l'homme, qui se traduisent notamment par la création d'emplois et de sources de revenus, ainsi que par l'allocation de ressources pour l'investissement dans les infrastructures sociales et

²⁸ Voir E/C.12/2016/1, par. 4 et 11 ; A/HRC/31/60/Add.2, par. 81 a) et 83 b) ; A/HRC/34/57/Add.1, par. 83 ; E/C.12/PRT/CO/4, par. 20 ; CRC/C/GRC/CO/2-3, par. 29 ; CEDAW/C/GRC/CO/7, par. 40 ; E/C.12/GRC/CO/2, par. 14, 24 et 32.

²⁹ Voir A/HRC/20/23, annexe.

³⁰ Voir A/HRC/21/39.

³¹ Voir l'observation générale n° 24 (2017) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises, par. 17 et 21 et 22, et l'observation générale n° 19 (2016) du Comité des droits de l'enfant sur l'élaboration des budgets publics aux fins de la réalisation des droits de l'enfant, par. 47.

économiques. Toutefois, la qualité et l'orientation de la croissance ont leur importance, car des inégalités profondes sont de nature à l'entraver. Certains ont fait valoir que les inégalités étaient à la source du sous-développement³². Il a également été avancé que, puisque la croissance peut renforcer les droits de l'homme, l'intégration explicite d'une orientation axée sur ces droits dans les stratégies de développement est une approche fondée sur les possibilités³³ qui permettrait d'améliorer la qualité et l'équité de la croissance, notamment en faisant progresser équitablement le droit à l'éducation, à la santé, à l'alimentation, à l'eau, au logement et à la protection sociale, à l'instar d'une approche centrée sur le développement humain.

34. Les inégalités de richesse et de revenus se sont creusées tant dans les pays en développement que dans les pays développés au cours des vingt ou trente ans qui ont précédé la dernière crise financière. Dans un rapport précédent, l'Expert indépendant avait constaté que les inégalités économiques étaient à la fois une conséquence et une cause des crises financières³⁴. En 2015, une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a montré que l'inégalité des revenus avait un impact négatif et statistiquement significatif sur la croissance à moyen terme. Elle a également montré que l'une des principales raisons pour lesquelles les inégalités nuisent à la croissance est l'incapacité d'offrir des possibilités d'éducation adéquates aux ménages les plus pauvres³⁵. Les auteurs d'une étude de même nature publiée par le FMI ont fait état d'un consensus provisoire sur le fait que les inégalités pouvaient mettre en cause les progrès réalisés dans les domaines de la santé et de l'éducation, entraîner une instabilité politique et économique qui réduisait l'investissement et compromettre le consensus social nécessaire pour s'adapter aux chocs et, par conséquent, qu'elles pouvaient peser sur le rythme de la croissance et nuire à sa durabilité³⁶.

35. Le développement des sources de revenus et des possibilités d'emploi pour tous est déterminant aussi bien pour la reprise économique que pour le développement humain. La pauvreté et l'exclusion du marché du travail ont été décrites comme un gaspillage de ressources humaines ayant un impact négatif sur la croissance économique, car les personnes concernées ne contribuent pas à l'économie et ont besoin d'une protection supplémentaire. Le droit au travail et le maintien d'un marché du travail dynamique sont essentiels à la santé économique d'un pays. Dans cette optique, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), dans son *Rapport sur le développement humain 2015* consacré à l'emploi, a recommandé que les objectifs de création d'emplois pour les femmes et pour les hommes figurent parmi les indicateurs que les ministères des finances et les banques centrales devraient suivre régulièrement pour établir les perspectives économiques³⁷.

V. Mettre à profit les études d'impact sur les droits de l'homme pour renforcer les mesures de riposte contre les crises financières

36. Une étude d'impact est une démarche structurée qui vise à déterminer, à comprendre, à évaluer et à traiter les effets négatifs potentiels ou réels des politiques, des lois, des programmes ou des projets. Elle peut être réalisée *ex ante*, pour prévoir les impacts

³² William Easterly, « Inequality does cause underdevelopment : Insights from a new instrument », *Journal of Development Economics*, vol. 84, n° 2 (2007), p. 755 à 776.

³³ Voir Sigrid Alexander Koob et coll., « Human rights and economic growth : an econometric analysis of freedom and participation rights », *Matters of Concern : Human Rights Research Papers* n° 2017/1, Institut danois pour les droits de l'homme.

³⁴ Voir A/HRC/31/60.

³⁵ Voir OCDE (2015), http://www.oecd-ilibrary.org/employment/tous-concernes-pourquoi-moins-d-inegalite-profite-a-tous_9789264235519-fr;jsessionid=192a6ntedls5j.x-oecd-live-03 ; et OCDE (2014), <http://www.oecd.org/fr/presse/les-inegalites-pesent-sur-la-croissance-economique.htm> et <https://www.oecd.org/fr/els/soc/Focus-Inegalites-et-croissance-2014.pdf>.

³⁶ Jonathan D. Ostry et coll., « Redistribution, inequality, and growth », *Staff Discussion Note* n° 14/02, FMI, février 2014.

³⁷ PNUD, *Rapport sur le développement humain 2015 : le travail au service du développement humain* (2015).

prévisibles des changements d'orientation proposés, ou *ex post*, c'est-à-dire en évaluant rétrospectivement les incidences réelles des changements de politique et de leur mise en œuvre afin, au besoin, d'y réagir. Même si les études d'impact dont il est question ici s'appuient sur d'autres types d'études d'impact, elles se concentrent sur les normes relatives aux droits de l'homme, qui forment la base de l'évaluation des mesures prises par un État au regard de ses obligations internationales ; elle apporte en outre une valeur ajoutée précise qui est décrite ci-après.

37. Une étude d'impact peut aider les gouvernements et les institutions financières internationales à honorer leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme lorsqu'ils engagent des réformes économiques, en leur donnant un cadre et des procédures pour évaluer dans quelle mesure les orientations et les ajustements budgétaires correspondants proposés respectent ces obligations. Un tel exercice contribue à l'élaboration de politiques pragmatiques, car il fournit une base analytique qui permet d'anticiper l'impact potentiel des différents scénarios envisagés sur les droits de l'homme. De la même manière que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et la Banque centrale européenne ont mis au point des tests de résistance pour modéliser la réaction possible des institutions financières à de futures tensions sur les marchés financiers, on pourrait considérer les études d'impact sur les droits de l'homme comme constituant des tests de résistance sociale qui, sur la base de politiques fondées sur la connaissance des faits, aideraient à évaluer la capacité des infrastructures sociales et économiques d'un pays de faire face à une crise économique³⁸.

38. Une évaluation d'impact a ce résultat que les incidences des mesures prises sont plus visibles et plus claires pour la population et ses représentants, et que les décideurs ont une idée plus précise des conséquences des politiques envisagées. Une démarche fondée sur les droits de l'homme, à la différence d'approches plus technocratiques, fournit aux décideurs des orientations normatives sur les choix à faire et ceux à éviter.

39. En raison du caractère interdépendant et indissociable des droits de l'homme, une étude d'impact doit porter sur tout l'éventail des préjudices qui peuvent résulter des mesures d'assainissement des finances publiques. C'est le plus souvent la combinaison et l'accumulation des décisions gouvernementales, dès lors qu'elles pèsent l'une après l'autre sur les mêmes groupes de population, qui posent le plus de problèmes³⁹. Une approche fondée sur les droits de l'homme peut aider à comprendre comment les personnes qui sont exposées à des inégalités croisées peuvent être touchées. Certaines des études réalisées ont adopté une approche explicitement fondée sur les droits⁴⁰.

40. L'élaboration de la politique budgétaire est un processus complexe et technocratique qui, même dans le meilleur des cas, demeure souvent impénétrable pour le grand public, à moins que les gouvernements ne fassent des efforts particuliers pour expliquer les mesures prises et associer la population aux réformes. Si de tels efforts étaient entrepris, un domaine apparemment technique s'ouvrirait à l'examen public et à la délibération démocratique, conférant légitimité et durabilité à la démarche⁴¹.

41. Lorsqu'il s'agit des droits de l'homme, l'attention particulière qui est accordée à la responsabilité rend la mise en œuvre de mesures de prévention, d'atténuation et de réparation plus impérative qu'elle ne l'est à l'issue d'études d'impact social classiques. L'accent mis sur l'accès aux voies de recours, à la fois en tant que droit en soi et en tant qu'élément de la responsabilité, indique que les études d'impact sur les droits de l'homme doivent insister davantage sur ce point que les autres⁴².

³⁸ Voir Center for Economic and Social Rights, « Assessing austerity ».

³⁹ Howard Reed et Jonathan Portes, *Cumulative Impact Assessment : a research report by Landman Economics and the National Institute of Economic and Social Research (NIESR) for the Equality and Human Rights Commission*, Equality and Human Rights Commission Research Report 94 (Royaume-Uni, 2014). Pour les données les plus récentes, voir Equality and Human Rights Commission, « Distributional results for the impact of tax and welfare reforms between 2010–17, modelled in the 2021/22 tax year », premières conclusions (Royaume-Uni, novembre 2017).

⁴⁰ Bureau du Commissaire à l'enfance, *An Adequate Standard of Living : A Child Rights Based Quantitative Analysis of Budgetary Decisions 2010-13*, rapport final (Royaume-Uni, juin 2013).

⁴¹ Voir Center for Economic and Social Rights, « Assessing austerity ».

⁴² Institut danois pour les droits de l'homme, « Human rights impact assessment guidance and toolbox » (2016).

42. Une étude d'impact sur les droits de l'homme pourrait également servir d'outil de plaidoyer et de négociation. Bien que ce type d'étude s'inscrive généralement dans le cadre d'une analyse d'impact des réglementations par le gouvernement ou qu'il la complète, elle porte aussi les informations recueillies à la connaissance des personnes concernées et de leurs représentants afin qu'ils puissent établir un dialogue avec les pouvoirs publics. Si l'étude est réalisée avant des négociations avec les institutions financières internationales et d'autres réunions de renégociation de la dette, les données obtenues peuvent permettre au gouvernement d'élaborer une analyse plus solide et plus objective et de renforcer sa position dans des domaines qui devraient être protégés des coupes budgétaires.

VI. S'appuyer sur ce qui existe déjà

A. Approches existantes : fondements conceptuels et outils

43. En matière d'étude d'impact, de nombreux outils ont été mis au point depuis que cette démarche a été introduite dans les années 1970 pour remédier aux incidences des activités humaines sur l'environnement. Les études d'impact sur les droits de l'homme font partie des outils les plus récents, mais la littérature a déjà mis en évidence la valeur ajoutée de cette approche particulière.

44. L'objectif d'une étude d'impact sur les droits de l'homme est d'aider les décideurs à identifier les incohérences qui pourraient surgir entre les obligations préexistantes en matière de droits de l'homme et les politiques de réforme économique, que celles-ci soient mises en œuvre parce qu'un gouvernement les juge nécessaires ou parce qu'elles figurent parmi les conditions imposées par les institutions financières internationales. Il s'agit de veiller à ce que les gouvernements ne se heurtent pas à des obstacles dans la réalisation des droits fondamentaux qu'ils se sont engagés à garantir en tant qu'États parties aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. La réalisation d'études de l'impact sur les droits de l'homme dans les situations de tension financière et en réponse à ces tensions ferait figure d'innovation dans un contexte de réforme économique. Une telle démarche offrirait un cadre et des orientations normatives qui permettraient d'analyser les causes profondes d'une crise ainsi que les solutions de rechange susceptibles de déboucher sur une croissance plus durable à long terme⁴³. Une évaluation de ce genre fournirait également des orientations normatives concernant les arbitrages à réaliser et les choix difficiles à faire ; elle renforcerait également la légitimité et l'appropriation par la population des choix effectués à l'issue d'un processus décisionnel inclusif et responsable, qui pourraient contribuer à réduire les conflits sociaux et à soutenir la stabilité à long terme⁴⁴.

45. Plusieurs États ont intégré des aspects relatifs aux droits de l'homme dans leurs méthodes d'évaluation des incidences sociales ou réglementaires, montrant qu'ils considèrent que les droits de l'homme doivent être pris en compte dans le processus d'élaboration des politiques. L'objectif est de faire en sorte que ces droits fassent partie intégrante du processus décisionnel.

46. Les étapes de la réalisation d'une étude d'impact sur les droits de l'homme fondée sur des approches classiques sont bien connues. Il s'agit notamment de : a) la détermination des incidences possibles sur les droits de l'homme, en concertation avec les groupes touchés ; b) la délimitation du champ de l'évaluation ; c) la collecte des données selon des méthodes qualitatives et quantitatives ; d) l'analyse des impacts ; e) la formulation de recommandations visant à prévenir les incidences négatives sur les droits de l'homme ou à veiller à ce qu'elles soient atténuées ; f) la communication et la présentation des résultats ; g) l'évaluation et le suivi continus des impacts réels.

⁴³ Voir par exemple le cadre complet OPERA (résultats, mesures, ressources et évaluation) élaboré par le Center for Economic and Social Rights.

⁴⁴ Voir Center for Economic and Social Rights, « Assessing austerity ».

47. Des leçons importantes peuvent être tirées des réactions à la crise financière de 2007-2008 recensées ces dix dernières années. Les incidences – directes et indirectes – des changements de politique économique sur les droits de l’homme sont complexes et multidimensionnelles, et les décideurs pourraient tirer des enseignements de l’élaboration d’une approche multidimensionnelle de la pauvreté. Les effets des politiques se répercutent sur les ménages par différentes voies étudiées dans l’outil d’analyse des impacts sur la pauvreté et le social qui est utilisé à la fois par la Banque asiatique de développement et par la Banque mondiale et qui pourrait permettre de comprendre comment les réformes économiques et les mesures d’assainissement budgétaire pourraient avoir un impact sur la jouissance des droits de l’homme. Ces techniques pourraient contribuer à une analyse plus rigoureuse de la manière dont les effets des politiques se font sentir et portent atteinte aux droits de l’homme, bien au-delà des analyses plus traditionnelles des droits de l’homme qui ne tiennent compte que des violations directes commises par les gouvernements.

48. Parmi les autres outils utilisés pour déterminer les incidences des politiques sur la pauvreté et la situation sociale figurent notamment les analyses des effets distributifs, les analyses de l’incidence des prestations, les analyses des incidences des mesures budgétaires⁴⁵ et les outils d’analyse des incidences qui peuvent modéliser les bénéficiaires – groupes socioéconomiques, quintiles ou zones régionales – des services de l’État ; les analyses de l’impact des coupes budgétaires prévues sur les taux de pauvreté, la consommation et les revenus ; et les stratégies d’adaptation potentielles⁴⁶. Ces outils permettent de mener des analyses quantitatives importantes qui viennent en appui aux études d’impact sur les droits de l’homme. Ils peuvent également fournir des évaluations tout aussi utiles du partage des charges et de l’équité en ce qui concerne les prestations. Toutefois, comme les incidences sur les droits de l’homme ne peuvent pas toutes être mesurées de manière satisfaisante par des indicateurs quantitatifs tels que le revenu, le chômage ou les taux de pauvreté, ces analyses quantitatives devraient être complétées par une analyse qualitative fondée sur le contenu normatif des droits de l’homme.

49. Une étude d’impact sur les droits de l’homme peut très utilement contenir une analyse budgétaire ou être accompagnée d’une telle analyse, par exemple un audit budgétaire fondé sur les droits. Un certain nombre d’organisations ont procédé à des analyses systématiques des budgets et des programmes de prestations sous l’angle des droits de l’homme. Toutefois, la plupart des gouvernements ne semblent pas avoir élaboré de principes ou d’outils axés spécifiquement sur les incidences des mesures d’assainissement budgétaire sur ces droits.

50. Les organisations ont été beaucoup plus nombreuses à élaborer ou à commander des rapports ponctuels concernant l’impact des crises financières. Ainsi, l’ancien Président du Parlement grec a créé la Commission pour la vérité sur la dette publique, qui est chargée d’analyser l’impact de la crise de la dette grecque sur les droits de l’homme, et la Commission libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen a commandé une analyse comparative approfondie de l’impact des crises financières sur les droits de la personne dans plusieurs États membres de l’Union européenne⁴⁷. Des organismes de défense des droits de l’homme⁴⁸, des organisations internationales⁴⁹ et les

⁴⁵ Voir Nore Lustig (éd.), *Commitment to Equity (CEQ) Handbook : Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty* (Nouvelle-Orléans, CEQ Institute, Tulane University, juin 2017).

⁴⁶ Voir <http://wbi.worldbank.org/boost/tools-resources/topics/sector-analysis/benefit-incidence-analysis>.

⁴⁷ Voir Aleksandra Ivanoković Tamamović, « The impact of the crisis on fundamental rights across member States of the EU : comparative analysis », European Parliament Think Tank (2015), consultable à l’adresse [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2015\)510021](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2015)510021).

⁴⁸ L’Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne, notamment, a publié de nombreux rapports sur les différentes dimensions de la crise liées aux droits fondamentaux. Voir par exemple « L’Union européenne, une communauté de valeurs : sauvegarder les droits fondamentaux en période de crise » (2013), consultable à l’adresse <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/lunion-europeenne-une-communaute-de-valeurs-sauvegarder-les-droits-fondamentaux-en>.

⁴⁹ Conseil de l’Europe, « Protéger les droits de l’homme en temps de crise économique », document thématique, Commissaire aux droits de l’homme (2013).

organismes des Nations Unies chargés des droits de l'homme⁵⁰ ont également procédé à des analyses de ce genre, dont les enseignements ont considérablement enrichi la compréhension des types d'impacts sur les droits de l'homme et de la façon dont ces effets se répercutent sur la population et serviront à étayer les futures études en la matière. Toutefois, aucune analyse n'a été spécialement conçue pour être reproduite et appliquée à des situations futures. En effet, dans les cas où des outils standards existent ou ont été utilisés – par exemple les analyses d'impact social du troisième programme d'ajustement de la Grèce réalisées par la Commission européenne –, ils ne sont pas fondés sur les normes relatives aux droits de l'homme⁵¹.

B. Difficultés particulières liées à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une étude d'impact sur les droits de l'homme dans le cas de mesures régressives potentiellement inadmissibles

51. Jusqu'à la crise financière de 2007-2008, il n'existait pas d'analyse des multiples façons dont les mesures d'assainissement budgétaire pouvaient se répercuter sur les droits de la personne. Les décideurs ont besoin d'orientations détaillées afin d'apprendre à combiner ces connaissances avec des approches analytiques qui permettront de réaliser des études d'impact approfondies en temps opportun et d'améliorer les mesures de riposte face aux crises financières de sorte à prévenir, à minimiser et à atténuer les effets négatifs de ces crises sur les droits de l'homme. Le plus difficile dans l'élaboration de la méthode sera de réussir à conjuguer rigueur, exhaustivité et exploitabilité.

52. La participation du public est un élément essentiel des études d'impact. L'un des principaux défis à relever est de savoir comment identifier, cerner et comprendre la profondeur et l'ampleur des impacts sur les différents groupes exposés à la marginalisation ou à une situation de vulnérabilité, tels que les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les minorités nationales, ethniques, linguistiques et religieuses ou d'autres groupes potentiellement à risque dans un contexte national donné, comme les peuples autochtones, les réfugiés ou les personnes déplacées⁵².

53. Des données fiables et ventilées sont nécessaires pour améliorer la modélisation ou, à tout le moins, affiner l'analyse. La dynamique en faveur du renforcement de la collecte et de l'analyse de données pertinentes et à jour qui peuvent être ventilées pour évaluer les progrès accomplis dans la réduction des inégalités entre groupes sociaux s'est accélérée avec la mise en œuvre du Programme 2030 et des 17 objectifs de développement durable. Bien que les indicateurs accompagnant les objectifs ne soient pas nécessairement fondés sur les droits et que les données qui en résultent ne fourniront pas forcément un aperçu complet de tous les aspects relatifs aux droits de l'homme, ces informations pourraient s'avérer utiles dans le cadre des études d'impact sur les droits de l'homme.

54. Une fois terminée l'analyse des impacts potentiels, un rôle essentiel de l'étude est de concevoir des mesures de prévention, d'atténuation et de compensation pour contrer les effets négatifs constatés. Pour ce faire, il est possible d'appliquer des mesures de rechange ou de modifier les mesures proposées (par exemple, en versant des paiements en espèces aux plus pauvres pour compenser la suppression des subventions sur les carburants). La mise en œuvre par l'OCDE d'analyses d'impact de la réglementation a montré que les réformes risquaient de ne pas produire tous les effets attendus si elles dépendaient de mesures d'atténuation dont l'adoption relevait d'une instance gouvernementale qui n'avait pas autorité pour les faire appliquer. Dans bien des cas, la compensation des effets négatifs par des mesures distinctes risque d'engendrer des difficultés politiques, car le niveau de confiance quant à l'octroi effectif des compensations promises peut être limité⁵³. D'où la nécessité d'adopter une approche « pangouvernementale » et de mener l'étude de l'impact des mesures d'assainissement budgétaire et/ou de réforme économique au niveau national.

⁵⁰ Voir par exemple A/HRC/34/57/Add.1 et A/HRC/31/60/Add.2.

⁵¹ Voir par exemple Commission européenne, « Assessment of the social impact of the new Stability Support Programme for Greece » (SWD(2015)162/F1, 2015).

⁵² Voir par exemple A/HRC/28/59/Add.1.

⁵³ Voir Rex Deighton-Smith et coll., « Promoting inclusive growth through better regulation : The role of regulatory impact assessment », OECD Regulatory Policy Working Papers, n° 3 (2016), p. 45.

55. Les enseignements tirés d'autres domaines pourraient permettre de décider s'il est préférable d'inscrire une étude d'impact sur les droits de l'homme dans un examen gouvernemental de plus large portée – comme une analyse d'impact des réglementations – ou d'effectuer une évaluation sur la seule question des droits de l'homme. Les auteurs d'une analyse d'impact de la réglementation menée récemment pour le compte de l'OCDE ont examiné l'intérêt qu'il y avait d'intégrer une problématique particulière – par exemple, les questions environnementales ou sociales – dans l'analyse générale qu'ils effectuaient par rapport à l'intérêt de réaliser une étude d'impact thématique. La revue de littérature a montré que, pour la majorité des auteurs, aucune des deux options ne permettait vraiment de garantir que les impacts sociaux et environnementaux soient pris en considération dans la détermination des résultats attendus. D'une façon générale, la littérature consacrée aux études d'impact préconise l'intégration pour renforcer l'efficacité du processus d'élaboration des politiques⁵⁴.

56. Enfin, il est important d'avoir conscience que, pour qu'il puisse être utilisé dans un large éventail de situations, un outil doit pouvoir être adapté à des niveaux très divers s'agissant de la disponibilité des données et des capacités en matière de réalisation d'études d'impact sur les droits de l'homme.

VII. Concevoir une méthode pour évaluer l'impact des mesures régressives potentiellement inadmissibles

57. La présente section énumère les points à considérer pour analyser l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme. Cette étude d'impact serait réalisée selon des principes directeurs associant des principes fondamentaux des droits de l'homme et des conseils pratiques sur la manière d'évaluer les effets des mesures régressives potentiellement inadmissibles.

58. **Fondement juridique des principes directeurs** : Les principes directeurs se fonderont sur les éléments d'orientation qui figurent dans les normes et les instruments relatifs aux droits de l'homme ainsi que dans l'interprétation que les organes conventionnels et d'autres mécanismes des droits de l'homme donnent de ces normes et instruments et qui fait autorité. Les nombreuses études consacrées à la crise financière récente (et aux mesures qui en ont découlé) ont fait émaner d'organismes compétents une série de principes qui pourraient servir à évaluer la conformité des orientations choisies et des mesures proposées avec les droits de l'homme.

59. **Portée** : Quand faudrait-il appliquer ces principes directeurs ? Selon le cadre normatif des droits de l'homme, il conviendrait de procéder à une étude d'impact dès lors que des réformes économiques sont susceptibles de faire reculer les droits économiques, sociaux et culturels de manière inadmissible. Les réformes économiques ne sont pas en elles-mêmes problématiques au regard du droit des droits de l'homme, comme cela a été expliqué plus haut. Le droit des droits de l'homme établit des critères pour déterminer si des mesures de réforme économique sont conformes aux droits de l'homme, sur le fond et sur la forme.

60. Il serait bon d'évaluer les effets cumulatifs potentiels de la mise en œuvre de plusieurs mesures, car cette situation est souvent à l'origine des atteintes les plus graves aux droits de l'homme. À titre de conseils pratiques, un ensemble de modules applicables aux différents domaines de réforme devrait être proposé afin de fournir des renseignements et des critères plus précis.

61. **Chronologie** : Les principes directeurs concerneront surtout l'étude d'impact *ex ante*. Celle-ci devrait être engagée aussi tôt que possible pendant la phase d'élaboration des politiques, de manière à pouvoir influencer sur l'analyse des autres options envisageables et sur le choix des mesures à prendre. Pour autant, il sera important de procéder à des évaluations *ex post* régulières.

⁵⁴ Ibid.

62. **Faire face à différentes situations** : Des conseils devront être donnés concernant la manière d'appliquer les principes directeurs lorsque des réformes économiques aux effets potentiellement régressifs sont susceptibles d'être mises en œuvre, par exemple : a) dans les situations de crise grave, découlant de chocs économiques importants, qui présentent un risque élevé d'atteinte aux droits de l'homme et qui nécessitent l'adoption de mesures d'urgence pour remédier aux difficultés financières et économiques. Dans ces circonstances, il se peut que seule une étude d'impact rapide et limitée aux effets les plus notables soit réalisable ; b) dans le cas de réformes à moyen terme – à l'exemple des politiques de rigueur actuelles qui s'étendent sur plusieurs années ; et c) au moment de l'examen systématique du budget et de la répartition des crédits, tel qu'il est pratiqué par le Gouvernement britannique, ou de l'évaluation annuelle des politiques économiques de tous les États membres de l'Union européenne pendant le Semestre européen.

63. Dans un contexte de crise grave et de mesures d'urgence, une certaine dose de bon sens et de souplesse s'impose pour mener une analyse avec suffisamment de rigueur. Selon le degré de complexité de la procédure appliquée et les outils analytiques choisis, l'étude d'impact et les processus participatifs qui l'accompagnent peuvent prendre du temps. Les principes directeurs et les éléments de méthodologie proposeraient des moyens d'adapter l'étude d'impact afin que celle-ci puisse être réalisée dans des délais plus courts et répondre à des circonstances d'extrême nécessité. Si la tenue de consultations est impossible, les pays peuvent toujours se référer aux principes des droits de l'homme pour arrêter des orientations générales qui peuvent être comparées à des objectifs à plus long terme planifiés dans le cadre de processus participatifs (auditions, travaux de comités sur des programmes de développement national ou sectoriel), ainsi que des crédits budgétaires annuels. À court terme, un bon moyen de garantir que les droits de l'homme sont pris en considération est d'adapter en conséquence les études d'impact social ou réglementaire éventuellement prévues dans le processus de planification des réformes budgétaires et économiques.

64. Lorsque les pays optent pour une planification à moyen terme, l'étude d'impact peut servir, d'une part, à considérer les mesures à court terme qui ont déjà été adoptées et à évaluer leurs effets et, d'autre part, à proposer des ajustements et à asseoir une planification à moyen ou à plus long terme.

65. Dans le cas de réformes à plus long terme et de réformes plus systématiques, l'étude d'impact peut inciter les pays à renforcer leur résilience et, partant, les aider à mieux faire face aux crises futures.

66. **En quoi devrait consister l'étude d'impact ?** L'étude d'impact devrait : a) examiner toutes les options envisageables pour sortir d'une crise, y compris les mesures anticycliques ; b) analyser (à l'aide de divers outils d'analyse quantitative et qualitative) comment les changements d'orientation, les restrictions budgétaires proposées et d'autres mesures d'ajustement sont susceptibles de faire sentir leurs effets sur la population, en particulier sur les groupes les plus vulnérables ; c) examiner dans quelle mesure l'évolution du budget, des orientations et de la législation ainsi que des changements d'autre nature peuvent contribuer ou nuire au respect des obligations de l'État en matière de droits de l'homme ; et d) établir une liste (non exhaustive) des mesures de prévention ou d'atténuation qui doivent être prises compte tenu de l'analyse réalisée et des obligations de l'État dans le domaine des droits de l'homme.

67. **Qui devrait réaliser l'étude d'impact ?** La réponse à cette question aura de sérieuses répercussions sur l'assimilation des résultats, les connaissances spécialisées mises à profit, les conflits d'intérêts possibles, l'ampleur des consultations menées, le degré de contestation et de justification des recommandations, et pourra limiter l'exercice à la simple validation de décisions déjà prises⁵⁵. Il n'existe pas une méthode particulière, meilleure que les autres, pour réaliser une étude d'impact sur les droits de l'homme. Que cette étude d'impact soit confiée au(x) ministère(s) chargé(s) des réformes, à des institutions financières internationales ou à des organismes compétents dans le domaine des droits de l'homme, comme une institution nationale de défense des droits de l'homme ou une organisation de la société civile, elle ne se fera pas sans compromis. Ses principes directeurs s'inspireraient des Principes directeurs applicables aux études de l'impact des

⁵⁵ Voir Center for Economic and Social Rights, « Assessing austerity ».

accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme⁵⁶, selon lesquels une étude d'impact sur les droits de l'homme doit satisfaire à des critères spécifiques, notamment être réalisée par un organisme indépendant, bénéficiaire des compétences techniques nécessaires et d'un financement suffisant, et avoir une importance telle que les décisions finales sont adoptées en fonction de ses résultats⁵⁷.

68. **Comment les données et les informations devraient-elles être recueillies ?** Les normes qui sous-tendent les obligations relatives aux droits de l'homme doivent être traduites en des critères plus précis, plus objectifs et plus mesurables, permettant d'évaluer la manière dont les orientations choisies influent sur le respect des droits⁵⁸. Elles doivent ensuite être encore « traduites » en des tests propres à encadrer une analyse rigoureuse. L'évaluation des effets des réformes économiques sur les droits de l'homme sera souvent difficile, car elle suppose de procéder à une analyse à la fois quantitative et qualitative pour comprendre les conséquences de telles restrictions budgétaires et de tels changements en matière de fiscalité et de droits aux prestations de sécurité sociale. En ce qui concerne l'analyse quantitative, il existe des méthodes bien établies de modélisation des effets distributifs entre les quintiles de revenu. Pour que le principe de non-discrimination soit respecté et que la situation des groupes potentiellement vulnérables ou marginalisés soit dûment prise en considération, il est essentiel que les indicateurs retenus fournissent des informations ventilées par âge, sexe, type de handicap, région, origine ethnique et tout autre critère pertinent au regard de la situation des groupes à risque dans le pays.

69. **Comment l'étude d'impact devrait-elle être réalisée ?** Des conseils pratiques devraient être fournis dans les principes directeurs. La procédure à suivre devrait être définie en fonction des résultats obtenus par les méthodes d'étude d'impact déjà en place. Elle consistera généralement à passer les mesures au crible, à définir la portée de l'évaluation, à rassembler des éléments de preuve et à recueillir des données, à analyser les effets produits, à formuler des conclusions et des recommandations, à considérer des options moins dommageables et à prendre des mesures de prévention, d'atténuation et de gestion.

70. La procédure devrait être conçue et mise en œuvre dans le respect des principes de la transparence et de la participation de tous. La participation active à l'examen des mesures d'assainissement des finances publiques, plus précisément, suppose d'abord l'accès à l'information. Les pays qui réalisent une étude d'impact sont en droit d'avoir un meilleur accès à l'information et ont le devoir, dans toute la mesure possible, de mettre cette information à la disposition des autres parties prenantes⁵⁹.

71. L'étude d'impact devrait mobiliser avec profit toutes les parties prenantes, y compris les ministères compétents, les entreprises et les syndicats et, en particulier, les groupes de population concernés tels que les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les minorités et les autres groupes nationaux risquant d'être marginalisés, comme les peuples autochtones. La participation active à l'examen des mesures d'assainissement des finances publiques suppose aussi que les autorités ainsi que les personnes lésées et leurs représentants aient le temps de réfléchir à d'autres options et de les évaluer. Étant donné la complexité technique des mesures d'assainissement des finances publiques, un certain niveau de compétence est nécessaire pour engager l'évaluation proprement dite. Par leur avis d'expert, les organisations de la société civile, les groupes de réflexion et les universitaires sont alors d'une aide très précieuse. Ils peuvent jouer un grand rôle en associant les groupes lésés au processus afin que leur situation et leurs préoccupations soient prises en considération et en « transmettant » les résultats de l'étude d'impact à un plus large public.

⁵⁶ Voir A/HRC/19/59/Add.5, appendice.

⁵⁷ Figurent également parmi ces critères la transparence et la participation de tous, dont il sera question plus loin.

⁵⁸ Voir Center for Economic and Social Rights, « Assessing austerity ».

⁵⁹ Le Gouvernement de l'État plurinational de Bolivie a défini un ensemble d'indicateurs relatifs aux droits de l'homme grâce auxquels les pouvoirs publics et la société civile ont accès à des statistiques officielles, actualisées et ventilées, ce qui permet un suivi plus précis de la situation des droits de l'homme et de l'impact des politiques publiques sur la population. Voir la contribution à l'adresse <http://sice.ine.gob.bo/HR2016/UN/index.php?r=site/index>.

VIII. Conclusions et recommandations

A. Conclusions et perspectives

72. Il semble que, dans leurs analyses ou dans leurs réponses à la crise financière récente, les pouvoirs publics et les institutions financières internationales n'ont pas suffisamment tenu compte des enseignements tirés de la gestion des crises précédentes, à savoir qu'il convenait de protéger les dépenses sociales, ni de l'importance de plus en plus grande accordée aux droits de l'homme pour améliorer les résultats en matière de développement. Les conclusions formulées en 1990 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à la suite d'autres crises restent tout aussi pertinentes aujourd'hui. Si les atteintes aux droits de l'homme causées par la crise financière récente ont fait l'objet d'études nombreuses et approfondies, les mesures adoptées dans ce contexte ont montré que les droits de l'homme étaient structurellement et profondément négligés dans l'élaboration des politiques économiques, que les plus vulnérables n'étaient pas suffisamment protégés et que la participation, la consultation, la transparence et la responsabilisation ne bénéficiaient pas de toute l'attention voulue.

73. De ce constat est née la volonté de définir des principes directeurs pour évaluer les effets des programmes de réforme économique sur les droits de l'homme ainsi que d'élaborer des éléments méthodologiques et analytiques pour l'étude d'impact sur les droits de l'homme. Les principes directeurs aideront les États et les institutions financières internationales à respecter leurs obligations relatives aux droits de l'homme lorsque, dans un contexte financier difficile, ils seront amenés à envisager des mesures d'assainissement des finances publiques, des politiques anticycliques et d'autres choix économiques. Si ces principes directeurs centrés sur les droits de l'homme restent à définir avec précision, les efforts en ce sens pourront s'appuyer sur un ensemble préexistant d'instruments, de données d'expérience et d'études.

74. Les principes directeurs devraient reposer sur le postulat que la gestion des affaires économiques et budgétaires fait partie des principales missions et responsabilités de l'État. Les mesures d'assainissement des finances publiques et les réformes économiques de plus large portée ne sont pas intrinsèquement incompatibles avec les obligations de l'État dans le domaine des droits de l'homme. Pour preuve, elles peuvent satisfaire aux normes internationales pour autant qu'elles sont élaborées et mises en œuvre dans cette optique. Des restrictions budgétaires peuvent avoir des effets plus ou moins négatifs sur les droits de l'homme selon la manière dont elles sont appliquées. Par exemple, leurs effets ne sont pas les mêmes selon qu'elles creusent ou non les inégalités et visent tel ou tel groupe de population. Les mesures de maîtrise des dépenses devraient être planifiées de manière à préserver l'accessibilité, le caractère abordable et la qualité du service rendu. Le but des réformes devrait être de renforcer et d'adapter les systèmes de protection sociale, de les rendre plus égalitaires, et non de les démanteler ou de les fragiliser.

75. Des données à jour et fiables, pouvant être ventilées si cela est nécessaire, sont indispensables aux décideurs économiques pour procéder à une analyse des effets de l'assainissement budgétaire qui soit rigoureuse, utile et crédible. Le renforcement des activités statistiques nationales, dans le but de surveiller la réalisation des objectifs de développement durable, facilitera peut-être le suivi des progrès accomplis à certains égards dans le respect des droits de l'homme, mais d'autres indicateurs pourront être nécessaires pour couvrir certains droits.

76. Les principes directeurs concerneront surtout les grands processus et les grandes politiques qui sont engagés par les pouvoirs publics juste après une crise, mais les mesures à moyen et à long terme qui sont adoptées à des fins de résilience et de transformation, y compris dans un contexte économique favorable, n'en sont pas moins importantes. Les faits ont montré l'importance de mesures porteuses de transformation, qui renforcent les politiques et les institutions de telle sorte que le pays concerné et ses habitants, notamment les plus pauvres et vulnérables, puissent surmonter les chocs et récupérer rapidement.

77. L'Expert indépendant prévoit de diffuser le projet de principes directeurs pour l'étude de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme auprès des États, des institutions financières internationales, des institutions nationales de défense des droits de l'homme, des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes d'ici à août 2018 et espère obtenir en retour des observations écrites de la part de tous les acteurs concernés. Le projet de principes directeurs sera aussi publié sur sa page Web officielle. L'Expert indépendant prévoit également d'organiser une deuxième réunion d'experts en 2018, de distribuer le projet de texte révisé en fonction des observations reçues et de tenir une consultation publique avec les États et d'autres parties prenantes. L'Expert indépendant souhaite soumettre le texte final des principes directeurs pour examen par le Conseil des droits de l'homme à sa quarantième session.

B. Recommandations

78. Afin de faciliter les discussions sur l'élaboration des principes directeurs pour l'étude de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme, l'Expert indépendant recommande que lesdits principes directeurs :

a) Reconnaissent que la gestion des affaires économiques et budgétaires relève de la responsabilité de l'État, tout en soulignant que les États et les institutions financières internationales ont l'obligation de garantir que leurs mesures de réforme économique et leurs conditions d'octroi d'une aide financière sont conformes aux droits de l'homme ;

b) Se fondent sur les normes relatives aux droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques qui existent aux niveaux international et régional, y compris les instruments internationaux fondamentaux relatifs aux droits de l'homme, et sur l'interprétation qui en est donnée dans les observations générales, les déclarations, les décisions, les principes directeurs, les observations finales et les recommandations des mécanismes internationaux des droits de l'homme, et qui fait autorité ;

c) Établissent un cadre normatif à partir des travaux importants qui ont déjà été menés sur les droits de l'homme et la crise financière et expliquent comment l'appliquer, en donnant des conseils précis sur la manière dont l'évaluation des mesures de réforme économique doit être réalisée pour : i) faire ressortir les effets positifs sur les droits de l'homme ; ii) empêcher ou atténuer les effets préjudiciables à l'exercice des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques ; iii) recenser et prévenir les violations potentielles des obligations minimales fondamentales dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels ; iv) repérer les mesures de réforme économique qui créent une discrimination, de droit et de fait, incompatible avec le droit international des droits de l'homme ; v) mettre en évidence un recul inadmissible des droits économiques, sociaux et culturels ; et vi) préciser dans quelles circonstances certaines mesures régressives peuvent se justifier au regard des principes de nécessité, de proportionnalité, de légitimité et de rationalité ;

d) Soient applicables dans différentes situations, dans des périodes de crise financière grave et dans des contextes économiques moins défavorables, dans les pays en développement et dans les pays développés ;

e) Garantissent que différentes options seront rapidement envisagées pour faire face aux contraintes budgétaires, et pas seulement des mesures de rigueur ;

f) Complètent les analyses de la viabilité de la dette de manière à tenir compte des effets sur les droits de l'homme et de la durabilité sociale ;

g) Donnent des indications sur les méthodes d'analyse qui pourraient mettre en évidence les effets potentiels des réformes et montrent comment la charge de l'ajustement est répartie selon les quintiles de revenu, le sexe, l'âge et les groupes sociaux, y compris les plus marginalisés ;

h) Garantissent que l'impact sur les droits de l'homme sera évalué à partir de données quantitatives et qualitatives, ventilées par sexe, type de handicap, âge, région, origine ethnique et tout autre critère pertinent au regard de la situation des groupes qui sont exposés à un risque de marginalisation dans le pays ;

i) Donnent des instructions précises pour évaluer les effets cumulatifs des mesures de réforme sur les droits de l'homme, ces mesures étant souvent mises en œuvre conjointement dans le cadre de politiques d'assainissement budgétaire, qui agissent notamment sur la fiscalité et les dépenses publiques, afin de pouvoir mieux mesurer l'impact sur les titulaires de droits et certains groupes vulnérables ;

j) Définissent une norme internationale et un cadre pour l'étude de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme, qui peuvent s'adapter aux besoins particuliers des ministères, des organes consultatifs, des commissions parlementaires, des institutions nationales de défense des droits de l'homme, des institutions financières internationales, des mécanismes internationaux des droits de l'homme, des universités ou des organisations de la société civile ;

k) Proposent des moyens d'incorporer les études d'impact sur les droits de l'homme dans les procédures d'évaluation susceptibles d'être déjà appliquées par les pays, les institutions financières internationales et d'autres organismes ;

l) Examinent quelle est la meilleure manière de réaliser l'étude d'impact pour qu'elle aboutisse à des résultats qui puissent bel et bien aider à décider des orientations à prendre, tout en assurant son indépendance et sa fiabilité ;

m) Fixent les critères auxquels l'équipe chargée de l'étude d'impact doit satisfaire ;

n) Donnent des conseils sur la manière de garantir la participation effective de tous les acteurs concernés et de tous les individus et groupes lésés, y compris les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les migrants, les minorités et d'autres groupes potentiellement vulnérables tels que les peuples autochtones, les réfugiés et les personnes déplacées ;

o) Définissent les normes de transparence et de responsabilisation qui s'appliquent pendant la réalisation de l'étude d'impact et lors de la publication et de la communication d'informations et de résultats ;

p) Proposent que des études d'impact soient instituées et réalisées régulièrement, avant, pendant et après la mise en œuvre de réformes économiques susceptibles d'être très préjudiciables aux droits de l'homme, et facilitent le respect par les États de leur obligation de présenter des rapports au Comité des droits économiques, sociaux et culturels.