



# Conseil économique et social

Distr. générale  
16 mai 2017  
Français  
Original : anglais

---

## Session de 2017

28 juillet 2016-27 juillet 2017

Point 19 f) de l'ordre du jour

**Questions sociales et questions relatives aux droits de l'homme :  
droits de l'homme**

## **Droits économiques, sociaux et culturels**

### **Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme**

#### *Résumé*

Le présent rapport, soumis en application de la résolution 48/141 de l'Assemblée générale, porte sur l'obligation qu'ont les États d'utiliser « au maximum leurs ressources disponibles » pour réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il a pour objet de préciser ce que les États doivent faire pour s'acquitter de leur obligation d'utiliser au maximum leurs ressources disponibles pour réaliser les droits de l'homme, notamment augmenter les recettes disponibles et veiller à une répartition efficace et appropriée de leurs ressources.



## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	3
II. Incidences financières des droits économiques, sociaux et culturels .....	3
III. Sens de l'expression « au maximum de ses ressources disponibles » .....	5
IV. Obligations des États au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en ce qui concerne l'utilisation du maximum de ressources disponibles .....	7
A. Réalisation progressive, non-régression et maximum des ressources disponibles.....	7
B. Non-discrimination, égalité et maximum des ressources disponibles.....	8
C. Niveau minimum essentiel et maximum des ressources disponibles.....	8
V. Garantir le maximum de ressources disponibles conformément aux principes relatifs aux droits de l'homme .....	9
A. Affectation des ressources : établissement de budgets transparents qui accordent la priorité aux droits de l'homme .....	9
B. Accroître l'efficacité et augmenter les ressources disponibles : lutter contre la corruption..	11
C. Augmenter les recettes grâce à la fiscalité .....	11
D. Rôle de la coopération internationale pour aider les États à accroître les recettes .....	13
VI. Suivi et responsabilité .....	14
VII. Conclusions .....	15

## I. Introduction

1. Conformément au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chacun des États parties au Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

2. Le présent rapport, soumis en application de la résolution 48/141 de l'Assemblée générale, porte sur l'obligation qu'ont les États d'utiliser au maximum leurs ressources disponibles afin de réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels<sup>1</sup>. Au cours des deux dernières décennies, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, les universitaires et les organisations de la société civile ont précisé le sens de l'expression « maximum des ressources disponibles », et ce qu'elle implique pour les États parties. S'appuyant sur ces efforts, le rapport tente de clarifier le sens de cette expression et d'expliquer comment l'appliquer lorsqu'il s'agit de promouvoir et de contrôler la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels.

3. Le rapport recense certains des principaux défis et malentendus dans la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier en ce qui concerne les allégations selon lesquelles la mise en œuvre de ces droits nécessite davantage de ressources que celle d'autres droits. Il donne une vue d'ensemble des interprétations actuelles de ce que l'on entend par utilisation appropriée du maximum des ressources disponibles et résume la nature des obligations générales des États en matière de droits économiques, sociaux et culturels et leur rapport avec les ressources. Enfin, il indique comment les États peuvent garantir l'utilisation du maximum des ressources disponibles conformément aux normes et aux principes en matière de droits de l'homme, et de quelle manière ces mesures peuvent faire l'objet d'un suivi pour faciliter l'établissement des responsabilités.

## II. Incidences financières des droits économiques, sociaux et culturels

4. Bien qu'il ait été réaffirmé lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 que tous les droits de l'homme – les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux ainsi que le droit au développement<sup>2</sup> – jouissent du même statut et malgré les efforts croissants réalisés pour accorder une attention accrue à la promotion et à la protection des droits économiques, sociaux et culturels, d'importantes lacunes subsistent dans la mise en œuvre effective de ces droits.

5. Au niveau international, les deux dernières décennies ont été marquées par une forte augmentation du nombre de résolutions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels et du nombre de mandats au titre des procédures spéciales créés par le Conseil des droits de l'homme et, avant celui-ci, par la Commission des droits de l'homme, pour traiter la question des droits économiques, sociaux et culturels. Ces droits donnent également lieu à une jurisprudence de plus en plus abondante au sein des tribunaux nationaux<sup>3</sup>. Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté le 10 décembre 2008, entré en vigueur le 5 mai 2013 et ratifié par 22 États, représente une étape importante après des années de campagne au cours

<sup>1</sup> Le présent rapport complète le rapport du Haut-Commissaire sur la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels au regard du droit international relatif aux droits de l'homme (E/2007/82).

<sup>2</sup> Voir Déclaration et Programme d'action de Vienne (A/CONF.157/23), par. 5.

<sup>3</sup> Christine Chinkin, « The protection of economic, social and cultural rights post-conflict ». Disponible à l'adresse [http://www2.ohchr.org/english/issues/women/docs/Paper\\_Protection\\_ESCR.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/women/docs/Paper_Protection_ESCR.pdf).

desquelles les organisations de la société civile et des États Membres ont œuvré pour que tous les droits jouissent du même statut et de la même reconnaissance. Tant au niveau régional que national, on assiste également à une reconnaissance croissante du fait que les droits économiques, sociaux et culturels sont justiciables des mécanismes régionaux des droits de l'homme, comme en témoigne le nombre toujours plus important de pays qui garantissent à ces droits une protection constitutionnelle<sup>4</sup>.

6. Cependant, malgré cette plus large reconnaissance, les droits économiques, sociaux et culturels<sup>5</sup> ne sont souvent pas intégrés au cadre législatif. Les institutions nationales des droits de l'homme et les mécanismes nationaux d'établissement des responsabilités doivent leur accorder davantage d'attention<sup>6</sup>. Au niveau international, une étude des recommandations formulées lors des examens périodiques universels a révélé que seulement 17 % des recommandations portaient sur les droits économiques, sociaux et culturels, alors que 37 % concernaient les droits civils et politiques<sup>7</sup>.

7. Le problème tient notamment à l'opinion courante mais erronée selon laquelle les droits économiques, sociaux et culturels sont fortement tributaires de la disponibilité de ressources et que, par conséquent, ils représentent un idéal. Selon de nombreux commentateurs, l'expression « au maximum de ses ressources disponibles » affaiblit la Convention car elle donne aux États une excuse pour ne pas la respecter<sup>8</sup>.

8. Toutefois, les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas davantage tributaires des ressources que les autres droits. S'il est vrai que la réalisation du droit à l'éducation peut nécessiter la construction d'écoles, le recrutement d'enseignants formés et bien rémunérés et la fourniture de matériel pédagogique, à bien des égards la réalisation des droits civils et politiques a également des incidences financières. Le droit à un procès équitable, par exemple, suppose de former des juges, d'accorder une aide juridictionnelle et de prendre en charge des frais de justice, autant de prestations qui doivent être financées. En fait, les États ont souvent justifié l'absence de mise en œuvre des droits de l'homme par l'insuffisance de leurs ressources<sup>9</sup>.

9. La nécessité d'analyser correctement les arguments avancés par les États au sujet de l'insuffisance des ressources destinées à la mise en œuvre des droits économiques et sociaux a augmenté ces dernières années avec le passage d'une politique économique keynésienne à une politique économique néoclassique et la réduction qui s'en est suivi de la marge de manœuvre budgétaire imputable à la baisse des taux d'imposition<sup>10</sup>.

10. Cette situation a été aggravée par la récente crise financière qui a débuté en 2008. Du fait de la crise et de la menace que faisait planer sur les économies nationales l'effondrement potentiel d'institutions financières d'importance systémique, les États ont dépensé d'énormes sommes pour sauver ces institutions<sup>11</sup>. À la suite de ce sauvetage et des importants déficits budgétaires qu'il a provoqué, de nombreux États ont mis en œuvre des mesures d'austérité qui ont réduit les dépenses consacrées aux droits sociaux et économiques<sup>12</sup>. Les organisations de la société civile ont relevé que des milliers de

<sup>4</sup> Voir M. Langford, dir. publ., *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, 1st ed., (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2008).

<sup>5</sup> Voir A/HRC/32/31.

<sup>6</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), *Droits économiques, sociaux et culturels*, Manuel destiné aux institutions des droits de l'homme (2005). Disponible à l'adresse [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR\\_P\\_PT\\_12\\_NHRI\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_P_PT_12_NHRI_fr.pdf).

<sup>7</sup> Center for Economic and Social Rights, « The Universal Periodic Review: a skewed agenda? » (juin 2016), p. 2.

<sup>8</sup> Henry Steiner et Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, 2<sup>nd</sup> ed., (Oxford, Oxford University Press, 2000), p. 275.

<sup>9</sup> Voir, par exemple, <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20569&LangID=F>

<sup>10</sup> Emmanuel Reynaud, « The Right to social security – current challenges in international perspective » dans *Social Security as a Human Right: Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some Challenges*, Riedal, Eibe H., dir. publ., (Berlin/Heidelberg, Springer-Verlag, 2007), p. 1 à 17.

<sup>11</sup> Voir E/2013/82, par. 2.

<sup>12</sup> Ibid.

milliards de dollars avaient été consacrés au sauvetage du secteur bancaire, mais que la protection sociale face à la crise avait été minime<sup>13</sup>.

11. Les États ont également fait valoir d'autres obstacles à la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels. Dès 1996, le Comité européen des droits sociaux avait fait observer que presque tous les rapports reçus faisaient état de problèmes tels que les changements démographiques, l'évolution des structures d'emploi et l'augmentation connexe du coût de la protection sociale<sup>14</sup>. Le vieillissement de la population est perçu par beaucoup comme exerçant une pression accrue sur les régimes de retraite et de santé, et le nombre des individus âgés de 65 ans ou plus devrait être multiplié par 2,6 entre 2015 et 2050 pour passer de 608 millions à près de 1,6 milliard<sup>15</sup>. Dans le même temps, à l'échelle mondiale – sauf toutefois en Afrique – la proportion de la population en âge de travailler (25 à 64 ans) ne devrait plus augmenter et devrait rester stable ou diminuer.

### III. Sens de l'expression « au maximum de ses ressources disponibles »

12. L'obligation faite aux États d'utiliser au maximum les ressources disponibles doit être comprise dans un cadre plus large de mobilisation des ressources, tant au niveau national que par le biais de la coopération internationale, de manière à accroître les ressources disponibles pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, en utilisant tous les outils macroéconomiques à disposition<sup>16</sup>. En effet, les ressources ne sont pas fixes, et il faut tenir compte de tous les moyens d'action propres à déterminer les ressources dont dispose un État pour réaliser ses obligations en matière de droits de l'homme, notamment la politique monétaire, la politique relative au secteur financier et le financement par l'endettement<sup>17</sup>. Les États doivent mobiliser les ressources au maximum de leurs capacités<sup>18</sup>.

13. Outre l'accroissement des recettes, les dépenses et la répartition des ressources effectuées par les gouvernements doivent être efficaces et judicieuses et avoir comme objectif la réalisation des droits de l'homme<sup>19</sup>. L'incapacité à lutter contre la corruption peut être considérée comme un manquement de l'État à ses obligations<sup>20</sup>.

14. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'enfant, entre autres, ont étudié le sens de l'expression « au maximum de ses ressources disponibles ». Dans son observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels fait observer que cette expression vise à la fois les ressources propres d'un État et celles de la communauté internationale, disponibles par le biais de l'assistance et de la coopération internationales (par. 13). Lorsqu'il examine l'argument d'un État partie qui affirme que ses ressources sont insuffisantes, le Comité tient compte notamment du niveau de développement du pays, de sa situation économique, en particulier la question de savoir s'il est en proie à une récession économique, et s'il a demandé la coopération et l'assistance de la communauté

<sup>13</sup> Center for Economic and Social Rights, « Human rights and the global economic crisis: consequences, causes and responses » (2009), p. 2. Disponible à l'adresse [www.cesr.org/sites/default/files/CESR-Human\\_Rights\\_and\\_the\\_Global\\_Economic\\_Crisis.pdf](http://www.cesr.org/sites/default/files/CESR-Human_Rights_and_the_Global_Economic_Crisis.pdf).

<sup>14</sup> Conseil de l'Europe, Comité européen des droits sociaux, *Conclusions XIII-4*, 1996, p. 34.

<sup>15</sup> Voir E/CN.9/2017/2, par. 19.

<sup>16</sup> Radhika Balakrishnan *et al.*, *Maximum Available Resources and Human Rights: Analytical Report* (New Jersey, Center for Women's Global Leadership, 2011). Disponible à l'adresse [www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/362-maximumavailablelresources-pdf/file](http://www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/362-maximumavailablelresources-pdf/file).

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>18</sup> Magdalena Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights*, *School of Human Rights Research Series*, n° 18 (Cambridge, Royaume-Uni, Intersentia, 2003).

<sup>19</sup> Voir E/CN.4/1987/17, annexe.

<sup>20</sup> Magdalena Sepúlveda, *The Nature of the Obligations Under The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (2003).

internationale ou refusé, sans raison suffisante, les ressources offertes par celle-ci afin de mettre en œuvre les dispositions du Pacte<sup>21</sup>.

15. Dans son observation générale n° 5 (2003) sur les mesures d'application générales de la Convention, le Comité des droits de l'enfant souligne l'importance des budgets nationaux dans l'examen des ressources consacrées à la réalisation des droits de l'enfant (par. 51). Cette question a été étudiée plus avant en 2007 à l'occasion de la Journée de débat général sur le thème « Ressources pour les droits de l'enfant – Responsabilité des États », où il a été question des investissements pour la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels des enfants et la coopération internationale. Le Comité a élargi l'interprétation de l'expression « dans toutes les limites des ressources dont ils disposent » (art. 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant) afin d'y inclure les ressources humaines, techniques et organisationnelles. Il a également mis en évidence les facteurs susceptibles d'influer sur la disponibilité des ressources, tels que l'efficacité et la force du système d'imposition, notamment l'existence d'un système d'imposition progressive.

16. Les organes conventionnels ont recours à des méthodes différentes pour examiner de quelle manière les États parties s'acquittent de leurs obligations au titre des différents traités relatifs aux droits de l'homme. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné la nécessité de lutter contre la corruption, car elle influe sur la disponibilité des ressources et, partant, sur la réalisation des droits de l'homme<sup>22</sup>. Il a également estimé qu'en n'utilisant pas pleinement les ressources allouées aux dépenses sociales, les États ne respectaient pas leur obligation d'utiliser au maximum leurs ressources disponibles<sup>23</sup>. Le Comité a également comparé les niveaux de dépenses consacrées aux droits économiques et sociaux entre les pays se trouvant à un stade de développement similaire, afin d'apprécier dans quelle mesure ils utilisent au maximum leurs ressources disponibles<sup>24</sup>.

17. Tant le Comité des droits de l'enfant que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ont comparé les ressources financières consacrées par les États aux droits économiques, sociaux et culturels par rapport aux dépenses qui ne sont pas liées à ces droits. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a considéré que le fait d'allouer des crédits beaucoup plus importants à des domaines non liés à ces droits plutôt qu'à la santé, à l'éducation, à la sécurité sociale, au logement et à l'alimentation était un indicateur du non-respect de l'obligation qui incombe aux États. Les deux organes conventionnels se sont dits préoccupés, entre autres, par le fait que les dépenses militaires et de défense étaient considérablement supérieures aux dépenses en matière de santé, d'éducation et de protection sociale<sup>25</sup>.

18. Plusieurs titulaires de mandat au titre des procédures spéciales se sont également penchés sur le sens de l'expression « au maximum de ses ressources disponibles » dans le contexte de la fiscalité. 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 a demandé aux États d'intensifier leur lutte contre l'évasion et la fraude fiscales et, en particulier, d'agir davantage pour recouvrer les dettes fiscales impayées<sup>26</sup>. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation a souligné le rôle essentiel des politiques fiscales dans l'augmentation des recettes et comme moyen d'assurer qu'un État utilise au maximum ses ressources disponibles pour réaliser les droits de l'homme<sup>27</sup>. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a souligné le rôle crucial que la fiscalité pourrait jouer dans l'accomplissement de l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles<sup>28</sup>.

<sup>21</sup> Voir E/C.12/2007/1, par. 10.

<sup>22</sup> Voir, par exemple, E/C.12/1999/11-E/2000/22 et Corr.1, par. 381 et 394 ; et E/C.12/1/Add.83, par. 11.

<sup>23</sup> Voir E/1996/22-E/C.12/1995/18, par. 181.

<sup>24</sup> Voir, par exemple, E/1997/22-E/C.12/1996/6, par. 228.

<sup>25</sup> Voir, par exemple, CRC/C/SDN/CO/3-4, par. 17 ; et E/C.12/COD/CO/4, par. 16.

<sup>26</sup> Voir, par exemple, A/HRC/25/50/Add.1, par. 92 e).

<sup>27</sup> Voir E/C.12/1998/18.

<sup>28</sup> Voir A/HRC/13/33/Add.6, par. 36.

19. Dans un rapport sur une reprise économique fondées sur les droits de l'homme à la suite de la crise économique mondiale, la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté souligne l'importance de l'imposition progressive dans l'augmentation des ressources disponibles pour le redressement et la mise en œuvre de politiques de protection sociale<sup>29</sup>. Dans un autre rapport, elle décrit la politique budgétaire – en particulier la politique fiscale – comme étant un facteur déterminant des droits de l'homme, faisant observer que le recouvrement efficace de l'impôt pouvait être le moyen le plus direct de mobiliser les ressources nécessaires pour assurer le respect des obligations relatives aux droits de l'homme<sup>30</sup>. Elle indique en particulier comment les États pourraient accroître leurs recettes pour réaliser les droits de l'homme, notamment en élargissant l'assiette fiscale, en améliorant l'efficacité du recouvrement des impôts, en luttant contre la fraude fiscale et en revoyant à la hausse les contributions du secteur financier<sup>31</sup>. Elle analyse la manière dont les principes de non-discrimination et d'égalité pourraient éclairer les politiques fiscales et souligne le rôle majeur de la fiscalité pour déterminer et ajuster les niveaux d'inégalité au sein d'une société et pour financer les services essentiels, la protection sociale et les mesures de réduction de la pauvreté<sup>32</sup>.

#### **IV. Obligations des États au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en ce qui concerne l'utilisation du maximum de ressources disponibles**

##### **A. Réalisation progressive, non-régression et maximum des ressources disponibles**

20. Reconnaissant que les droits économiques, sociaux et culturels ne peuvent être pleinement mis en œuvre en peu de temps, l'obligation de réaliser progressivement ces droits impose aux États d'« œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible » à leur pleine réalisation<sup>33</sup>. Cela ne signifie pas que les États peuvent retarder la mise en œuvre des droits consacrés par le Pacte, mais que le manque de ressources ne saurait justifier l'inaction ou le report indéfini des mesures visant à mettre en œuvre ces droits.

21. Les constitutions de plusieurs États traitent de la réalisation progressive des droits en exigeant l'affectation de recettes de plus en plus importantes à un bien public particulier, tel que la santé et l'éducation<sup>34</sup>. En avril 2001, les États membres de l'Union africaine se sont engagés à consacrer au moins 15 % de leur budget annuel à l'amélioration du secteur de la santé<sup>35</sup>, et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a demandé instamment aux États parties d'augmenter progressivement les crédits alloués au secteur de la santé afin d'atteindre l'objectif fixé dans la Déclaration d'Abuja<sup>36</sup>.

22. Lorsqu'il examine la manière dont les États respectent l'obligation de réaliser progressivement les droits, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'intéresse souvent au montant de leurs dépenses. Il s'est déclaré préoccupé par la baisse des dépenses consacrées à des biens économiques et sociaux clefs, tels que la sécurité

<sup>29</sup> Voir A/HRC/17/34, par. 51, 80 et 81.

<sup>30</sup> Voir A/HRC/26/28 et Corr.1, par. 42.

<sup>31</sup> Ibid., par. 55 à 62, 68 et 69.

<sup>32</sup> Ibid., par. 3 et 12 à 17.

<sup>33</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, par. 9.

<sup>34</sup> Les dispositions transitoires de la Constitution équatorienne de 2008 prévoient une augmentation annuelle du budget alloué au financement du système national de santé d'au moins 0,5 % du produit intérieur brut, jusqu'à ce que ce budget atteigne au minimum 4 % du produit intérieur brut (par. 22).

<sup>35</sup> Voir [www.who.int/healthsystems/publications/abuja\\_declaration/en/](http://www.who.int/healthsystems/publications/abuja_declaration/en/).

<sup>36</sup> Voir E/C.12/UGA/CO/1, par. 32 ; et E/C.12/GAB/CO/1, par. 28.

sociale, l'éducation et la santé, du fait d'une diminution des crédits alloués ou de l'incapacité à suivre l'augmentation des coûts<sup>37</sup>.

23. L'obligation de mettre progressivement en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels suppose que l'on s'abstienne d'imposer des mesures régressives qui limiteraient ou mettraient en péril la réalisation des droits garantis par le Pacte, à moins qu'elles ne soient justifiées par certains critères stricts. On entend par mesure régressive toute mesure qui, directement ou indirectement, contribue à faire reculer l'exercice des droits reconnus dans le Pacte.

24. Pour justifier une mesure régressive, un État doit démontrer qu'il ne l'a adoptée qu'après avoir mûrement examiné toutes les options possibles et les solutions existantes et évalué son incidence probable et sa nécessité par rapport à l'obligation d'agir au maximum de ses ressources disponibles. Dans son observation générale n° 3 (1990), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels indique que toute mesure délibérément régressive doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et être pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce, en faisant usage de toutes les ressources disponibles (par. 9).

25. Le principe de non-régression signifie qu'il ne devrait pas y avoir de réduction injustifiée des dépenses publiques consacrées à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels en l'absence de mesures compensatoires adéquates visant à protéger les personnes susceptibles d'être touchées par les réductions budgétaires. Affirmant qu'il s'agissait d'une mesure régressive, les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales se sont dits préoccupés par le gel des dépenses pour une période donnée auquel procèdent certains pays<sup>38</sup>.

## **B. Non-discrimination, égalité et maximum des ressources disponibles**

26. Outre la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels, les États doivent prendre des mesures immédiates, indépendamment des ressources dont ils disposent, pour éliminer, en droit et dans la pratique, la discrimination, notamment fondée sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique ou la religion. Cela signifie que toute disposition légale, toute politique ou toute pratique qui établit une distinction discriminatoire entre des groupes de population doit être immédiatement abrogée ou abandonnée. Le Comité a demandé aux États parties d'adopter immédiatement les mesures nécessaires afin de prévenir, de réduire et d'éliminer les situations et les comportements qui génèrent ou perpétuent une discrimination concrète ou de facto<sup>39</sup>. Il a également souligné que les politiques et la législation ne devraient pas être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales<sup>40</sup>, et que, même en période de contraintes budgétaires, les États doivent veiller à protéger les membres les plus vulnérables et les plus désavantagés de la société<sup>41</sup>.

## **C. Niveau minimum essentiel et maximum des ressources disponibles**

27. Les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont l'obligation minimale d'assurer la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits économiques, sociaux et culturels<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Voir, par exemple, E/C.12/1/Add.74, par. 14 ; E/C.12/1/Add.47, par. 17 ; et E/C.12/1/Add.65, par. 17.

<sup>38</sup> Voir <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006>.

<sup>39</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, par. 8.

<sup>40</sup> Ibid., observation générale n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, par. 11.

<sup>41</sup> Ibid., observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, par. 12.

<sup>42</sup> Ibid., par. 10.

28. Si un État déclare être dans l'impossibilité de s'acquitter de cette obligation en raison d'un manque de ressources, il doit démontrer qu'il n'a ménagé aucun effort pour utiliser toutes les ressources à sa disposition<sup>43</sup>. En outre, même s'il est évident que les ressources disponibles sont insuffisantes, le Gouvernement doit malgré tout mettre en œuvre des programmes spécifiques à l'intention des plus nécessiteux pour que ses ressources limitées soient utilisées efficacement et effectivement pour la réalisation des droits de l'homme<sup>44</sup>.

29. L'obligation de « ne ménager aucun effort » pour assurer la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits suppose d'accorder davantage la priorité aux ressources qu'à l'obligation de réaliser les droits dans toute leur portée<sup>45</sup>. Les organes conventionnels ont demandé aux États de démontrer qu'ils accordent une telle priorité et leur ont recommandé d'allouer des crédits aux biens sociaux ou de préserver les budgets qui y sont consacrés, en particulier à l'intention des personnes en situation de vulnérabilité, même en cas de crise économique ou de catastrophe naturelle<sup>46</sup>. Cela suppose d'allouer des crédits pour garantir une protection sociale minimale universelle, ce qui est particulièrement pertinent et nécessaire en cas de crise économique.

## **V. Garantir le maximum de ressources disponibles conformément aux principes relatifs aux droits de l'homme**

30. Pour que les États tirent pleinement parti du maximum de leurs ressources disponibles, ils doivent à la fois répartir et utiliser leurs ressources existantes de manière efficace et ne ménager aucun effort pour accroître leurs recettes. Pour ce faire, les choix politiques doivent refléter la primauté du droit relatif aux droits de l'homme, la priorité doit être accordée à la mise en œuvre de tous les droits de l'homme, notamment des droits économiques, sociaux et culturels, et les principes fondamentaux des droits de l'homme que sont la non-discrimination, la transparence, la participation et la responsabilité doivent être respectés.

### **A. Affectation des ressources : établissement de budgets transparents qui accordent la priorité aux droits de l'homme**

31. Le budget d'un État reflète les priorités dans l'affectation des ressources. Si le droit international des droits de l'homme n'indique aucun chiffre précis ou ne précise pas quelle part du budget national devrait être affectée à un secteur particulier – tel que l'éducation ou la santé – il énonce un certain nombre de principes et de normes que les gouvernements doivent garder à l'esprit lors de l'établissement du budget.

32. Les États doivent respecter l'indivisibilité des droits de l'homme et adopter une approche globale et cohérente de la réalisation de tous les droits de l'homme, notamment des droits économiques, sociaux et culturels. Les gouvernements pourraient se concentrer sur les domaines qui peuvent avoir des effets multiples sur un certain nombre de droits. Par exemple, le fait d'investir dans l'éducation peut servir de catalyseur pour la réalisation de nombreux autres droits, tels que les droits à l'alimentation et à la santé, et les droits des enfants et des femmes. L'effet serait encore accentué si l'investissement s'accompagnait d'une amélioration ciblée des infrastructures ou d'une création d'emplois permettant aux enfants d'avoir accès à l'école et de rester scolarisés.

33. Les États sont également tenus de promouvoir la transparence et la responsabilité. Garantir l'accès à l'information sur tous les aspects du budget, notamment, par exemple, en ce qui concerne les dépenses militaires, contribuerait à garantir la transparence et la responsabilité, et à recenser les problèmes dans l'administration et l'affectation des

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Voir E/C.12/2007/1, par. 4.

<sup>45</sup> Rory O'Connell *et al.*, *Applying an International Human Rights Framework to State Budget Allocations: Rights and Resources* (London, Routledge, 2014), p. 82.

<sup>46</sup> Voir CRC/C/CMR/CO/2, par. 18 c) ; et CRC/C/SYC/CO/2-4, par. 19 d).

ressources financières, notamment les obstacles ou les utilisations abusives<sup>47</sup>. Cela permettrait également de veiller à ce que les ressources soient utilisées au mieux, conformément aux Principes du Limbourg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>48</sup>, et de contribuer à tenir les gouvernements responsables de la manière dont ils augmentent et dépensent leur budget.

34. Les États sont également tenus de faciliter le contrôle de l'exécution du budget par la société civile. Les principaux documents budgétaires devraient être rendus publics en temps voulu au cours du cycle budgétaire annuel, et les systèmes financiers devraient être conçus de façon à montrer de manière claire et transparente les lignes budgétaires correspondant aux dépenses en faveur des différents droits de l'homme, et des groupes qui vivent en situation de vulnérabilité.

35. Les budgets doivent également refléter la primauté du droit international des droits de l'homme et veiller à ce que la priorité soit accordée à la réalisation de tous les droits de l'homme, notamment des droits économiques, sociaux et culturels. Le libre accès aux informations budgétaires faciliterait la comparaison entre les dépenses consacrées aux droits économiques et sociaux et celles relatives à des biens et des services sans lien avec ces droits. En particulier, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est dit préoccupé par la diminution constante, au cours des dix dernières années, des ressources allouées au secteur social, notamment à la santé et à la protection sociale, alors que le budget de la défense et de la sécurité publique augmentait considérablement<sup>49</sup>. Dix ans après l'adoption de la Déclaration d'Abuja en 2001, dans laquelle les pays africains se sont engagés à consacrer au moins 15 % de leur budget annuel à l'amélioration de leur secteur de la santé, il est intéressant de relever qu'un seul pays a atteint cet objectif, alors que 11 pays ont effectivement réduit leurs dépenses de santé<sup>50</sup>.

36. Les États doivent garantir la pleine participation aux décisions concernant l'établissement, l'exécution et l'évaluation du budget en tant que moyen de renforcer l'équité des décisions d'affectation, étant donné que l'opacité de la prise de décisions pourrait amener différents groupes à être marginalisés dans les affectations budgétaires. La pleine participation pourrait aussi promouvoir la cohésion et prévenir l'instabilité sociale<sup>51</sup>. Plusieurs organes conventionnels ont recommandé aux États de mettre en œuvre une budgétisation participative. Par exemple, le Comité des droits de l'enfant a, à plusieurs reprises, demandé aux États de garantir la transparence et le caractère participatif du processus budgétaire en favorisant le dialogue et la participation du public<sup>52</sup>, et les organisations non gouvernementales ont reconnu que les allocations budgétaires devaient être déterminées de manière participative et transparente<sup>53</sup>.

37. Les budgets peuvent également montrer si les États prennent des mesures suffisantes pour garantir la non-discrimination et l'égalité. Par exemple, l'examen du budget peut aider à évaluer si les femmes et les enfants sont marginalisés dans la répartition des dépenses publiques. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a relevé des cas dans lesquels les crédits budgétaires alloués à des services destinés aux femmes étaient inférieurs à d'autres crédits et/ou insuffisants<sup>54</sup>. Cela peut indiquer l'absence de priorité accordée à un secteur.

<sup>47</sup> Save the Children, « Health sector budget advocacy: a guide for civil society organisations » (Londres, 2012), p. 24. Disponible à l'adresse <https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Health-Sector-Budget-Advocacy-low-res.pdf>.

<sup>48</sup> Voir E/CN.4/1987/17, annexe.

<sup>49</sup> Voir E/C.12/COD/CO/4, par. 16.

<sup>50</sup> Voir [www.who.int/healthsystems/publications/abuja\\_declaration/en/](http://www.who.int/healthsystems/publications/abuja_declaration/en/).

<sup>51</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Protecting fundamental rights during the economic crisis », Working paper (décembre 2010), p. 14. Disponible à l'adresse [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1423-FRA-Working-paper-FR-during-crisis-Dec10\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1423-FRA-Working-paper-FR-during-crisis-Dec10_EN.pdf).

<sup>52</sup> Voir CRC/C/CMR/CO/2, par. 18 e) ; et CRC/C/AND/CO/2, par. 16 d).

<sup>53</sup> Radhika Balakrishnan *et al.*, *Maximum Available Resources and Human Rights* (2011), p. 9.

<sup>54</sup> Voir, par exemple, E/C.12/DOM/CO/3, par. 13.

38. Il est important de noter que les principes de non-discrimination et d'égalité ne supposent pas l'égalité des crédits budgétaires. Dans de nombreux cas, certains domaines ou groupes de personnes peuvent nécessiter plus que d'autres davantage d'investissements et/ou de mesures de protection sociale. Par exemple, en raison des inégalités croissantes entre groupes de revenus et des disparités entre zones rurales et zones urbaines, la majorité des personnes vivant dans la pauvreté résident dans les zones rurales or, étant donné que le coût par habitant de la fourniture de services y est considérablement plus élevé, cela implique des investissements et des ressources beaucoup plus importants.

## **B. Accroître l'efficacité et augmenter les ressources disponibles : lutter contre la corruption**

39. Par le détournement des fonds publics, la corruption compromet nettement la capacité des gouvernements à tirer le meilleur parti des ressources disponibles pour réaliser tous les droits de l'homme, notamment les droits économiques, sociaux et culturels. La corruption s'entend de « l'abus d'un pouvoir, d'une fonction ou d'une prérogative publics à des fins privées, au moyen de la subornation, de l'extorsion, du trafic d'influence, du népotisme, de la fraude, du versement de pots-de-vin ou du détournement de fonds<sup>55</sup> ». Comme il a déjà été indiqué, les organes conventionnels des droits de l'homme ont mis en évidence l'incidence de la corruption sur la capacité des gouvernements à s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme<sup>56</sup>. Un lien direct a été également établi entre la corruption et le manque de ressources pour mettre en œuvre les droits de l'homme, en rapport avec les allégations selon lesquelles la corruption à grande échelle au Nigéria avait contribué à des violations graves et massives des droits de l'homme, du fait du détournement des ressources<sup>57</sup>. Bien que la Commission ait déclaré la requête irrecevable pour des motifs procéduraux, elle a reconnu que les niveaux élevés de corruption limitaient les possibilités de jouir des droits de l'homme et a conclu que les allégations du requérant étaient compatibles avec la Charte de l'Organisation de l'unité africaine et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>58</sup>.

40. Une riposte globale contre la corruption exige la mise en place d'institutions efficaces, de lois appropriées et de réformes en matière de bonne gouvernance, ainsi que la participation de tous les acteurs concernés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Gouvernement. Elle nécessite également une société civile forte et engagée, ainsi que des médias libres et indépendants qui ont pleinement accès à l'information<sup>59</sup>.

## **C. Augmenter les recettes grâce à la fiscalité**

41. L'augmentation des recettes par l'augmentation des impôts, l'élargissement de l'assiette fiscale et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales sont les principaux moyens dont dispose un gouvernement pour accroître les ressources intérieures en faveur de la réalisation de tous les droits de l'homme, notamment les droits économiques, sociaux et culturels. Toutefois, comme pour toutes mesures, il doit garder à l'esprit ses obligations relatives aux droits de l'homme lorsqu'il élabore et met en œuvre ces politiques.

42. La Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme a fait observer que les taxes sur les ventes et la consommation pouvaient affecter de manière disproportionnée les personnes qui sont déjà en proie à des difficultés financières, car elles

<sup>55</sup> Programme des Nations Unies pour le développement, *Fighting Corruption to Improve Governance* (New York, 1999), p. 7.

<sup>56</sup> Voir E/C.12/1999/11-E/2000/22 et Corr.1, par. 381 et 394 ; E/C.12/1/Add.83, par. 11 ; et E/C.12/1/Add.91, par. 12.

<sup>57</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, n° 300/05, *Socio Economic Rights and Accountability Project/Nigeria*, vingt-cinquième rapport d'activité (mai-novembre 2008), par. 4.

<sup>58</sup> Ibid., par. 37 et 38.

<sup>59</sup> HCDH, « The human rights case against corruption » (2013). Disponible à l'adresse [www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/HRCASEAgainstCorruption.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/HRCASEAgainstCorruption.pdf).

consacrent une part plus importante de leurs revenus que le reste de la population à l'achat de biens essentiels<sup>60</sup>. Cet accroissement de la pression fiscale est souvent supérieur aux transferts de revenus dont pourraient bénéficier les personnes vivant dans la pauvreté<sup>61</sup>. Par conséquent, dans certains cas, un accroissement des taxes à la consommation peut aggraver la pauvreté et exacerber les inégalités. La Rapporteuse spéciale a relevé en particulier que le revenu réel des femmes vivant dans la pauvreté était particulièrement grevé par l'introduction d'un impôt dégressif, surtout lorsque ce prélèvement était associé à une baisse des dépenses consacrées aux services publics<sup>62</sup>. Par conséquent, lorsqu'ils élaborent et/ou revoient leurs politiques fiscales, les États doivent veiller à s'acquitter de leur responsabilité de protéger les personnes les plus vulnérables et de ne pas aggraver les inégalités.

43. Une fiscalité progressive peut atteindre des objectifs d'équité et de redistribution conformes à l'obligation des États de garantir une égalité réelle dans la mesure où elle consiste à percevoir des recettes supplémentaires auprès des plus riches et à les investir dans des services sociaux qui profitent à ceux qui vivent dans la pauvreté et à ceux qui sont le plus laissés-pour-compte. Parmi les impôts progressifs bien connus, on peut citer l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les successions. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est effectivement l'un des types d'impôt les plus progressifs et les plus importants<sup>63</sup>. Toutefois, les États doivent veiller à ce que le seuil de revenu imposable fixé n'aggrave pas davantage la situation des personnes qui se trouvent au-dessous ou proches du seuil de pauvreté<sup>64</sup>. Un autre impôt considéré comme très progressif est l'impôt sur la valeur foncière, dont les plus gros contribuables seraient très probablement les riches<sup>65</sup>.

44. La proposition de taxe sur les transactions financières, considérée par le Fonds monétaire international comme « très progressive » puisqu'elle frappe principalement les institutions et les personnes physiques les plus riches<sup>66</sup>, a suscité une attention croissante ces dernières années<sup>67</sup>. La Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme a affirmé qu'il était temps que les gouvernements réexaminent le rôle fondamental de redistribution de la fiscalité afin que les plus riches et le secteur financier assument une part équitable de la charge fiscale<sup>68</sup>. Il a également été relevé qu'en plus de générer des ressources supplémentaires, la taxe sur les transactions financières peut augmenter la progressivité du régime fiscal<sup>69</sup>.

45. Maximiser les ressources disponibles suppose également des États qu'ils assurent l'efficacité du recouvrement des recettes et qu'ils ne ménagent aucun effort pour éliminer la fraude et l'évasion fiscales et pour renforcer les capacités en matière de collecte, tout en veillant aux principes de conformité et de responsabilité. Le Comité des droits de l'enfant, par exemple, a exhorté les États à accroître l'efficacité de la collecte des impôts et à adopter une fiscalité globale et progressive<sup>70</sup>. La Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme a fait observer que la fraude et l'évasion fiscales bénéficiaient aux riches, alors que les personnes vivant dans la pauvreté étaient confrontées à une dégradation des services et à une altération de l'exercice de leurs droits. La fraude fiscale réduit

<sup>60</sup> Voir A/HRC/17/34, par. 50.

<sup>61</sup> Sean Higgins et Nora Lustig, « Can a poverty-reducing and progressive tax and transfer system hurt the poor? », *Journal of Development Economics*, vol. 122 (septembre 2016). Disponible à l'adresse <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4988485/>.

<sup>62</sup> A/HRC/17/34, par. 50.

<sup>63</sup> A/HRC/26/28, par. 46.

<sup>64</sup> Ibid., par. 79 b).

<sup>65</sup> James Mirrlees *et al.*, *Tax by Design* (Oxford, Oxford University Press, 2011), p. 368 à 405.

<sup>66</sup> Thornton Matheson, « Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence », IMF Working paper (mars 2010).

<sup>67</sup> Commission européenne, « Proposition de Directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE » (Bruxelles, 28 septembre 2011) COM (2011) 594.

<sup>68</sup> [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41988#.WMIZKIXy1s](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41988#.WMIZKIXy1s).

<sup>69</sup> Ignacio Saiz, « Resourcing rights: combating tax injustice from a human rights perspective » in *Human Rights and Public Finance*, Aoife Nolan, Rory O'Connell et Colin Harvey, dir. publ. (Oxford/Portland, Oregon, Hart Publishing, 2013), p. 102.

<sup>70</sup> Voir CRC/C/15/Add.222, par. 14 ; et CRC/C/GTM/CO/3-4, par. 26 a).

les ressources qui pourraient être consacrées à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des droits de l'homme et entretient de grandes inégalités de revenus<sup>71</sup>.

#### **D. Rôle de la coopération internationale pour aider les États à accroître les recettes**

46. La coopération internationale est un principe clef du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité a souvent recommandé que les pays en développement, en particulier, fassent appel à la coopération internationale afin d'obtenir une aide dans la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels<sup>72</sup>. L'aide publique au développement est traditionnellement la principale option pour mobiliser des ressources supplémentaires pour le développement et pour accroître la marge de manœuvre budgétaire des pays en développement à faible revenu. Cependant, pour de nombreux pays, elle présente également des problèmes en raison de son caractère imprévisible, du fait qu'elle est assortie de conditions et des coûts de transaction associés. En outre, il arrive souvent que les pays donateurs apportent leur aide pour des raisons politiques et pas nécessairement pour répondre à des besoins urgents. De plus, une part importante de l'aide est transférée directement à la société civile, ce qui rend encore plus difficile une planification budgétaire appropriée qui garantirait que l'on consacre le maximum des ressources disponibles à la réalisation des droits de l'homme.

47. Une gestion rationnelle et durable de la dette pourrait être une stratégie visant à développer au maximum les ressources disponibles, à condition que les ressources supplémentaires générées par les emprunts étrangers et nationaux contribuent à la réalisation de tous les droits de l'homme, notamment des droits économiques, sociaux et culturels. De sérieuses préoccupations ont été exprimées à propos des incidences préjudiciables aux droits de l'homme que représentent une dette insoutenable et le fardeau du service de la dette. En outre, en échange de plans de sauvetage, des institutions et des pays ont exigé de l'État endetté qu'il réduise les dépenses dans des secteurs qui sont essentiels à la réalisation de tous les droits de l'homme, notamment des droits économiques, sociaux et culturels. Les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies donnent des orientations pour assurer le respect des obligations relatives aux droits de l'homme lorsque les gouvernements prennent des décisions en matière d'emprunt ou de prêt<sup>73</sup> : ils doivent notamment garantir la primauté des obligations relatives aux droits de l'homme, l'égalité et la non-discrimination, la réalisation progressive et la non-régression en matière de droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que la transparence, la participation et la responsabilité dans la prise de décisions et la gestion de la dette<sup>74</sup>. Les États devraient veiller à ce que leurs droits et obligations découlant d'un accord ou arrangement relatif à la dette extérieure, en particulier l'obligation de rembourser cette dette, n'aillent pas à l'encontre de leurs obligations fondamentales minimales en ce qui concerne ces droits<sup>75</sup>.

48. La lutte contre les flux financiers illicites est un autre moyen grâce auquel la coopération internationale peut accroître la capacité des États à agir au maximum des ressources disponibles pour réaliser tous les droits de l'homme, notamment les droits économiques, sociaux et culturels. Selon une étude, entre 2003 et 2012 ces flux se sont traduits pour le monde en développement par un manque à gagner de 6 600 milliards de dollars des États-Unis, soit huit fois le montant total de l'aide publique au développement au cours de la même période<sup>76</sup>. Ils peuvent par conséquent gravement compromettre la réalisation des objectifs de développement durable et la réalisation des droits de l'homme, notamment des droits économiques, sociaux et culturels. Tant le Programme d'action

<sup>71</sup> A/HRC/26/28, par. 58 et 59.

<sup>72</sup> Voir, par exemple, E/C.12/KHM/CO/1, par. 24 ; et E/C.12/THA/CO/1-2, par. 16.

<sup>73</sup> Voir les Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme (A/HRC/20/23 et Corr.1, annexe), qui ont été approuvés par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 20/10.

<sup>74</sup> Voir A/HRC/20/23 et Corr.1, annexe.

<sup>75</sup> Ibid., par. 18.

<sup>76</sup> Dev Kar et Joseph Spanjers, « Illicit financial flows from developing countries: 2003-2012 » (Global Financial Integrity, 2014), p. vii.

d'Addis-Abeba que le Programme de développement durable à l'horizon 2030 contiennent des engagements importants pour lutter contre les flux financiers illicites, notamment la cible 16.4 des objectifs de développement durable, consistant à réduire sensiblement les flux financiers illicites et le trafic d'armes, d'ici à 2030. Les gouvernements peuvent restreindre les flux financiers illicites, notamment en réduisant la falsification des prix dans les échanges commerciaux, en luttant contre la corruption et la fraude fiscale et en renforçant les mécanismes de réglementation et de contrôle. Toutefois, ces efforts exigent des approches transfrontières et intersectorielles coordonnées et cohérentes, qui devraient s'inspirer du cadre international des droits de l'homme, notamment de l'obligation de coopération internationale.

## VI. Suivi et responsabilité

49. La responsabilité est un principe fondamental des droits de l'homme et une pierre angulaire du cadre des droits de l'homme. Elle est essentielle pour garantir que les débiteurs d'obligations agissent comme il convient à l'égard des titulaires de droits et soient tenus responsables de leurs actes. L'établissement des responsabilités est essentiel par rapport à l'obligation qu'ont les États d'utiliser au maximum leurs ressources disponibles pour réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels.

50. Sous l'angle des droits de l'homme, le principe de responsabilité comporte trois dimensions : la responsabilité, l'obligation de rendre des comptes et la force exécutoire<sup>77</sup>. La responsabilité exige que les personnes en position d'autorité se voient attribuer des responsabilités et des obligations de résultats clairement définies qui puissent être contrôlées et évaluées objectivement et en toute transparence<sup>78</sup>. L'obligation d'utiliser le maximum de ressources disponibles pour réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels exige des calendriers, des objectifs, des indicateurs et des repères clairement établis pour permettre le suivi des mesures ciblées prises à l'échelon national ; des mesures ciblées prises dans le cadre de l'aide et de la coopération internationales ; l'utilisation du maximum de ressources disponibles (humaines, financières, techniques et autres) ; et l'utilisation de tous les moyens appropriés, notamment l'adoption de lois, de politiques et de programmes adaptés<sup>79</sup>.

51. Parmi les repères et indicateurs spécifiques qui peuvent aider à contrôler que les États utilisent au maximum les ressources disponibles, on peut citer les indices de corruption, le degré de progressivité du système fiscal national, le montant de la fraude et de l'évasion fiscales, l'accès aux informations budgétaires, notamment sur les dépenses militaires – informations qui ne sont pas toujours facilement disponibles – et la comparaison entre les dépenses militaires et les dépenses consacrées aux biens sociaux.

52. L'obligation de rendre des comptes consiste pour les fonctionnaires et les institutions publiques à fournir une justification raisonnée de leurs actions et décisions à ceux qui sont directement concernés, à savoir le grand public<sup>80</sup>. Il est donc essentiel de garantir que les décisions publiques et les processus budgétaires qui ont une incidence sur les droits économiques, sociaux et culturels soient transparents et découlent d'une participation effective de la population concernée. Les gouvernements doivent, entre autres, instituer des mécanismes adaptés et ouverts faisant intervenir le public et la société civile, et veiller à ce que le public reçoive les informations objectives nécessaires pour suivre les progrès réalisés et contribuer au processus en ayant à sa disposition, en temps utile et de manière accessible, les principaux documents budgétaires et autres informations. Pour remédier aux inégalités structurelles et durables qui existent notamment entre groupes sociaux, et qui reflètent les asymétries de pouvoir, il est particulièrement important de promouvoir la participation des groupes les plus marginalisés et victimes de discrimination

<sup>77</sup> HCDH et Center for Economic and Social Rights, « Qui sera responsable ? Droits de l'homme et programme de développement pour l'après-2015 » (New York et Genève, 2013), p. ix.

<sup>78</sup> Ibid., p. 10.

<sup>79</sup> Voir A/HRC/31/31, par. 13.

<sup>80</sup> HCDH et Center for Economic and Social Rights, « Qui sera responsable? », p. 10.

aux décisions qui ont une incidence sur leurs droits de l'homme, notamment leurs droits économiques, sociaux et culturels.

53. La force exécutoire implique que les institutions publiques mettent en place des mécanismes chargés de contrôler que les fonctionnaires et les institutions se conforment effectivement aux normes établies, et de prendre des mesures correctives appropriées en cas de besoin<sup>81</sup>. Un certain nombre d'institutions et de mécanismes peuvent exercer un contrôle de l'utilisation des dépenses publiques et de son incidence sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et remédier aux défaillances si nécessaire, notamment les organismes d'audit, les parlements, le pouvoir judiciaire, la société civile et les institutions nationales des droits de l'homme. Bien que le budget soit généralement contrôlé par des institutions et des mécanismes tels que les cours des comptes et les parlements, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure il est conforme aux obligations relatives aux droits de l'homme, sauf si des liens clairs sont établis avec les obligations de l'État en matière de droits de l'homme. À cet égard, des institutions nationales des droits de l'homme dotées d'un vaste mandat indépendant auraient un rôle important à jouer pour examiner de quelle manière les gouvernements utilisent leurs budgets, d'autres ressources et les outils macroéconomiques pour développer au maximum leurs ressources disponibles en vue de réaliser tous les droits de l'homme, notamment les droits économiques, sociaux et culturels.

54. Au regard des lacunes constatées actuellement au sein des institutions et des mécanismes publics pour établir des liens directs entre les politiques budgétaires, le budget et la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle essentiel pour évaluer les budgets sous l'angle des droits de l'homme et pour mener des activités de sensibilisation<sup>82</sup>. Le renforcement de la capacité de la société civile à analyser les budgets et à participer effectivement à leur élaboration, et la création des conditions lui permettant véritablement d'agir, peuvent contribuer à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels de manière plus équitable, participative, démocratique et durable.

## VII. Conclusions

55. **Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 a donné une nouvelle impulsion politique à la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels et à l'élimination des inégalités. Cependant, tant que la question du financement de tous les droits de l'homme, notamment des droits économiques, sociaux et culturels, ne sera pas réglée, le principe consistant à « ne pas faire de laissés-pour-compte » ne sera pas respecté.**

56. **Les États ne peuvent simplement invoquer le manque de ressources pour justifier le non-respect des traités relatifs aux droits de l'homme. Au contraire, ils ne doivent ménager aucun effort pour utiliser toutes les ressources à leur disposition de manière efficace et appropriée, et pour dégager les recettes nécessaires à la mise en œuvre de tous les droits de l'homme. Cela suppose de préserver et d'accroître la marge de manœuvre budgétaire par le biais de politiques fiscales plus équitables, d'examiner les dépenses publiques afin de s'assurer qu'elles auront bien l'effet recherché, de remédier au manque d'efficacité et de lutter contre la corruption.**

57. **Cela exige également de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales et les flux financiers illicites au niveau mondial. La persistance des paradis fiscaux demeure un obstacle à la collecte des ressources suffisantes pour garantir le respect des droits de l'homme.**

58. **Le respect des engagements en matière de coopération internationale pris dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et du Programme d'action d'Addis-Abeba est également essentiel pour permettre aux pays à faible revenu de mobiliser des ressources supplémentaires.**

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Voir, par exemple, l'action de l'organisation International Budget Partnership, à l'adresse [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).

59. Les États doivent également garantir la transparence du processus de décision budgétaire, le plein accès à l'information et la participation effective des parties prenantes, en particulier celles qui sont le plus touchées par les programmes et politiques publics. Cela est essentiel pour tenir les États responsables de la réalisation de tous les droits de l'homme, notamment des droits économiques, sociaux et culturels, et de la réalisation des objectifs de développement durable car celle-ci dépend également de la mobilisation et de l'utilisation efficace des ressources. À cette fin, il est essentiel que les États renforcent la capacité des agents de la fonction publique, de la société civile, des institutions nationales des droits de l'homme et d'autres acteurs à analyser les budgets publics et à en contrôler l'exécution sous l'angle des droits de l'homme.

---