



Assemblée générale

Distr. générale
2 février 2022
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-neuvième session

28 février-1^{er} avril 2022

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

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

Question de la réalisation, dans tous les pays, des droits économiques, sociaux et culturels

Rapport du Secrétaire général*

Résumé

Dans le présent rapport, établi en application de la résolution 46/10 du Conseil des droits de l'homme, le Secrétaire général donne un aperçu des répercussions que la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) continue d'avoir sur les droits économiques, sociaux et culturels, et décrit les principaux éléments de l'approche fondée sur les droits de l'homme qu'il conviendrait d'adopter aux fins de la mise en place et du financement de politiques publiques et de services publics inclusifs, l'accent étant mis en particulier sur la protection sociale. Il conclut par des recommandations concernant la création de systèmes de protection sociale fondés sur les droits de l'homme qui permettraient de concrétiser son appel en faveur d'un nouveau contrat social reposant sur un nouveau pacte mondial dans le contexte du relèvement après la pandémie de COVID-19.

* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



I. Introduction

1. Comme le Conseil des droits de l'homme l'a demandé dans sa résolution 46/10, le présent rapport met l'accent sur l'importance de la mise en place de politiques publiques solides et efficaces et de services dotés de ressources suffisantes et pleinement opérationnels pour la protection des droits économiques, sociaux et culturels s'agissant de remédier aux conséquences néfastes de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) et de contribuer aux efforts de relèvement.

2. Au cours des deux dernières années, la pandémie de COVID-19 a eu des répercussions profondes sur la vie et la santé des individus et sur leur exercice des droits de l'homme, et a touché de manière disproportionnée les personnes les plus marginalisées et vulnérables. La crise sanitaire et les crises sociales et économiques qui en découlent ont fait ressortir et accentué les inégalités existantes, tant au sein des pays qu'entre eux, et ont mis en lumière les conséquences structurelles de décennies de sous-financement ou de démantèlement des politiques publiques et des services publics liés aux droits économiques et sociaux.

3. Tous les pays, quelle que soit leur situation actuelle, sont en mesure d'accroître leurs investissements dans l'éducation, la santé et la protection sociale¹. Ces investissements sont essentiels à l'exécution par les États de leurs obligations relatives à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Les stratégies d'investissement devraient s'appuyer sur la mobilisation des ressources nationales comme sur la coopération et l'assistance internationales. Investir dans le bien-être des personnes et dans des services accessibles, de qualité et d'un coût abordable, c'est favoriser la résilience à long terme et permettre aux États de parvenir à un développement inclusif qui soit respectueux des droits de l'homme et conforme aux objectifs en matière d'environnement. Il a été établi qu'investir dans des politiques publiques inclusives afin de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels favorise la croissance économique, contribue à la prévention de la pauvreté, réduit les inégalités, y compris les inégalités de genre, et renforce la stabilité politique².

4. Le présent rapport donne un aperçu des répercussions que la pandémie de COVID-19 continue d'avoir sur les droits économiques, sociaux et culturels, et décrit les principaux éléments de l'approche fondée sur les droits de l'homme qu'il conviendrait d'adopter aux fins de la mise en place et du financement de politiques publiques et de services publics de large envergure, l'accent étant mis en particulier sur la protection sociale. Il se conclut par des recommandations concernant la création de systèmes de protection sociale fondés sur les droits de l'homme qui permettraient de concrétiser l'appel du Secrétaire général en faveur de la mise en place d'un nouveau contrat social reposant sur un nouveau pacte mondial dans le contexte du relèvement après la pandémie de COVID-19.

II. Mesures prises par les États face aux conséquences que continue d'avoir la crise liée à la COVID-19 sur les droits économiques, sociaux et culturels

5. La pandémie de COVID-19 continue de porter gravement atteinte à la santé, à la vie et aux moyens de subsistance des populations du monde entier ; au 8 décembre 2021, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) faisait état de plus de 240 millions de cas confirmés et de plus de 5 millions de décès dans le monde³.

¹ Voir https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_383871.pdf.

² Voir https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/investments_in_social_protection_and_their_impacts_on_economic_growth.pdf.

³ Voir <https://covid19.who.int>.

6. Les répercussions sociales et économiques de la pandémie ont entraîné une forte augmentation de la pauvreté, le nombre de personnes extrêmement pauvres étant passé de 119 à 124 millions en 2020⁴.

7. Partout, des emplois ont été détruits, des services publics ont disparu ou ont été perturbés et les conditions de travail des travailleurs du secteur informel se sont détériorées. L'accès des enfants à des services éducatifs stables et de qualité a été perturbé⁵, ce qui a eu des effets immédiats et devrait avoir des effets à long terme sur leur apprentissage, leur développement cognitif, social et émotionnel et leurs perspectives économiques⁶.

8. La pandémie a mis en lumière la situation des deux milliards de travailleurs du secteur informel, qui représentent 90 % de l'emploi total dans les pays à faible revenu et qui sont généralement exclus des systèmes contributifs d'assurance sociale offrant une protection en cas d'arrêt de travail ou de perte d'emploi. Les femmes, souvent surreprésentées dans le secteur informel, ont subi de manière disproportionnée les conséquences économiques et sociales de la crise. En raison du manque de services essentiels et de la fermeture des écoles, elles ont dû assumer encore plus de tâches non rémunérées, tandis que la violence fondée sur le genre s'est aggravée.

9. Face à la pandémie, les États ont pris un nombre de mesures de protection sociale sans précédent ; au 14 mai 2021, plus de 3 300 mesures étaient prévues ou mises en œuvre dans 222 pays et territoires⁷. Ces mesures, qui ont permis à la population d'accéder aux soins de santé, amorti le choc des pertes de revenus ou des pertes d'emploi et permis la prise en charge des enfants et d'autres personnes dans le besoin, sont notamment les suivantes : transferts d'argent conditionnels et inconditionnels ; aides en nature ; repas scolaires ; bons d'achat ; suppression ou report du paiement des services publics ; sécurité du revenu pendant un congé de maladie ; assurance chômage ; prestations de retraite, d'invalidité et prestations aux survivants ; politiques relatives aux congés pour motif familial ou à la garde d'enfants ; modifications temporaires du recouvrement des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt ; modification des procédures administratives et des mécanismes de prestation⁸.

10. L'ampleur de ces mesures d'urgence et la rapidité avec laquelle elles ont été prises montrent que le renforcement de la protection sociale est possible et qu'il peut contribuer de manière considérable à atténuer ou à prévenir un grand nombre des effets négatifs associés aux crises⁹. Ceci dit, la situation diffère grandement en fonction des personnes, des communautés et des États, les mesures de protection sociale étant les plus complètes dans les pays disposant de la plus grande marge de manœuvre budgétaire¹⁰.

11. Alors qu'il est établi que la pandémie et la crise socio-économique ont eu des effets disproportionnés sur les femmes, moins de 20 % des mesures relatives à la protection sociale et au marché du travail adoptées par les États tiennent compte du genre, c'est-à-dire portent expressément sur la sécurité économique des femmes ou sur les services non rémunérés à la personne¹¹. En outre, de nombreuses mesures sont de courte durée ou temporaires, et sont progressivement supprimées ou soumises à des procédures de renouvellement compliquées et incertaines¹². De plus, certains groupes ont été complètement oubliés. Par exemple, dans

⁴ Voir <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 4.

⁵ Voir <https://data.unicef.org/resources/education-disrupted/>.

⁶ Voir, par exemple, <https://fr.unesco.org/covid19/educationresponse>.

⁷ Voir <https://documents1.worldbank.org/curated/en/281531621024684216/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-14-2021.pdf>.

⁸ Voir https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_742337.pdf, p. 3 à 5.

⁹ Voir <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/what-has-the-covid-19-crisis-taught-us-about-social-protection/> and <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/covid-19-the-social-contract-and-the-need-for-a-new-normal-for-social-protection/>.

¹⁰ Voir <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 6 ; https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749399.pdf.

¹¹ Voir <https://www.undp.org/publications/covid-19-global-gender-response-tracker-fact-sheets#modal-publication-download> (COVID-19 Global Response Measures), cinquième page.

¹² Voir <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Covid19.aspx>.

de nombreux pays, les travailleurs du secteur informel ne bénéficient pas encore de programmes de protection sociale.

12. La capacité des États à mobiliser des ressources financières et autres en faveur de la protection sociale a dépendu d'un certain nombre de facteurs clés. Premièrement, seuls les pays qui disposaient de systèmes de protection sociale très complets avant la crise, soit une minorité, ont été en mesure d'organiser rapidement les mesures d'aide nécessaires en renforçant ou en adaptant les dispositifs existants. Deuxièmement, l'accès des États aux financements nécessaires a été très variable¹³. La plupart des États qui ont sollicité une aide financière ont demandé à bénéficier de conditions favorables, mais la majorité des aides obtenues devront être remboursées¹⁴. En outre, toute suspension du service de la dette ou tout moratoire sur la dette mis en place ne fera que retarder les remboursements, laissant les pays face à un choix difficile : rembourser les créanciers ou protéger les droits de l'homme, notamment les droits à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'éducation et à la sécurité sociale¹⁵. Parce qu'elles ne concernent qu'un nombre limité de pays et de créanciers, ces mesures ont un effet limité¹⁶.

13. Dans les pays à faible revenu, les efforts de relèvement ont aussi été entravés par l'insuffisance de l'accès aux vaccins, l'aggravation de la fracture numérique et les conséquences de la complexité croissante des conflits et des déplacements. Ces divergences en matière de relèvement, si elles ne sont pas corrigées, saperont la confiance dans le multilatéralisme et les gouvernements, aggravant le risque de conflits et de migrations forcées, et rendront le monde plus vulnérable aux crises futures¹⁷.

14. Alors que les avantages des investissements dans la protection sociale ont été démontrés, au début de la pandémie, au niveau mondial, seulement 30 % des personnes en âge de travailler étaient couvertes par des systèmes de sécurité sociale complets les protégeant contre les différents risques tout au long de leur vie, et plus de la moitié de la population mondiale n'avait aucun accès à des prestations de sécurité sociale¹⁸. Les moyennes mondiales cachent des inégalités persistantes au sein des régions et entre elles¹⁹, et entre les hommes et les femmes, ainsi que des lacunes considérables en ce qui concerne l'aide aux groupes vulnérables, tels que les enfants et les personnes handicapées²⁰.

15. La protection sociale joue un rôle important dans la réduction et l'atténuation de la pauvreté, contribue à la cohésion sociale, à l'instauration de sociétés plus justes et plus résilientes et à la prospérité économique, et limite les principaux facteurs de conflit et de déplacement de population. Les recherches indiquent que les mesures de protection sociale d'urgence adoptées pendant la pandémie ont contribué à réduire les inégalités et à faire reculer la pauvreté²¹.

¹³ A/76/167, par. 2.

¹⁴ Voir https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf, p. 39.

¹⁵ A/76/167, par. 1.

¹⁶ Voir https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report, et <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/debt-service-suspension-initiative-qas>.

¹⁷ Voir <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 3.

¹⁸ Voir https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, p. 68.

¹⁹ Les taux de couverture en Europe et en Asie centrale (83,9 %) et dans les Amériques (64,3 %) sont supérieurs à la moyenne mondiale, par opposition à la région de l'Asie et du Pacifique (44,1 %), aux États arabes (40 %) et à l'Afrique (17,4 %). Voir https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, p. 19.

²⁰ Voir https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, p. 19 et 21.

²¹ Voir <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/inequality-and-covid-19-ferreira.htm>.

III. Éléments clés d'une approche de la protection sociale fondée sur les droits de l'homme

16. Le cadre des droits de l'homme fournit des orientations très utiles aux fins du passage de mesures de protection sociale d'urgence, temporaires et ponctuelles à des systèmes de protection sociale complets et inclusifs, notamment en ce qu'il permet de définir les composantes essentielles du droit à la sécurité sociale, des stratégies de réduction des inégalités structurelles, ainsi que les processus et les modalités de financement de la protection sociale²².

17. Le droit à la sécurité sociale est consacré par de nombreux instruments relatifs aux droits de l'homme, et tout particulièrement par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a établi des orientations détaillées sur les moyens de mettre en place un système de sécurité sociale et souligné qu'un tel système jouait un rôle capital dans les efforts visant à garantir à tous une vie digne²³. Les États ont l'obligation de garantir la sécurité des revenus et une aide, en espèces ou en nature, à chacun tout au long de sa vie, sans discrimination et en accordant une attention particulière aux personnes les plus marginalisées. La sécurité sociale doit viser à assurer une protection contre : a) la perte du revenu lié à l'emploi, pour cause de maladie, d'invalidité, de maternité, d'accident du travail, de chômage, de vieillesse ou de décès d'un membre de la famille ; b) le coût excessif de l'accès aux soins de santé ; c) l'insuffisance des prestations familiales, en particulier au titre des enfants et des adultes à charge²⁴. Des régimes non contributifs sont nécessaires pour assurer la couverture de chacun²⁵.

18. Les obligations des États en matière de droits de l'homme trouvent un écho dans certains engagements politiques connexes, notamment l'objectif de développement durable n° 1 (éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde) et sa cible 1.3 (mettre en place des systèmes de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient)²⁶. La Recommandation n° 202 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) concernant les socles nationaux de protection sociale (2012) revêt également une importance capitale, en ce qu'elle définit la manière dont on peut parvenir à la protection sociale universelle, en mettant en place des socles nationaux de protection sociale et en prenant des mesures pour garantir dès que possible des niveaux de protection plus élevés au plus grand nombre.

A. Garantir la fourniture d'une protection sociale

19. Il importe de mettre en place des mesures de protection sociale appropriées et accessibles. Cela suppose que les systèmes de protection sociale soient établis et définis par la loi, soutenus par une stratégie à long terme et renforcés par un cadre institutionnel à long terme adapté et doté de ressources suffisantes²⁷. Il devrait également y avoir une cohérence stratégique entre les services publics en ce qui concerne les mesures de protection sociale²⁸. La protection sociale universelle suppose une couverture universelle garantissant que toute personne est protégée tout au long de sa vie, indépendamment de sa situation socioéconomique ou de son statut juridique, par un éventail complet et global de prestations d'un niveau suffisant pour lui permettre de vivre dans la dignité. Les mécanismes nécessaires

²² Voir <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2020/04/Pathways-Perspectives-Human-Rights-WEBSITE-2.pdf>.

²³ Observation générale n° 19 (2007), par. 1.

²⁴ Ibid., par. 2.

²⁵ Ibid., par. 23.

²⁶ Voir https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, p. 32.

²⁷ Voir <https://www.ohchr.org/documents/issues/epoverty/humanrightsapproachtosocialprotection.pdf>, p. 13.

²⁸ Voir https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/PIF48_What_s_next_for_social_protection_in_light_of_COVID_19_challenges_ahead.pdf, p. 36.

à l'instauration de la protection sociale universelle varient, mais ils reposent généralement sur une approche fondée sur le cycle de vie et comprennent l'accès universel aux indemnités pour enfant à charge, une assurance maladie, des prestations de maternité et de congé parental, une assurance chômage, des pensions sociales et des formes de revenu minimum universel, que complète un accès effectif aux soins de santé, aux services en matière d'emploi, à la formation et aux services de prise en charge comme les services de garde d'enfants et l'accueil de longue durée²⁹.

20. Dans le contexte de la pandémie, de nombreux pays ont étendu la couverture de leurs systèmes de sécurité sociale aux personnes appartenant aux groupes les plus défavorisés et marginalisés. Par exemple, l'Argentine, le Brésil, le Burkina Faso, la Colombie, le Kenya, la Thaïlande et le Togo, entre autres, ont mis en place des programmes de transferts en espèces à l'intention des travailleurs du secteur informel, tandis que d'autres pays, comme la Malaisie, ont donné accès aux vaccins aux immigrants sans papiers³⁰.

B. Garantir l'accessibilité des programmes de protection sociale

21. L'accessibilité des programmes de protection sociale est définie par plusieurs éléments : a) la couverture, en particulier la couverture des personnes qui appartiennent aux groupes les plus défavorisés et marginalisés ; b) les conditions d'admissibilité, qui doivent être fondées sur des critères raisonnables, proportionnés et transparents ; c) l'accessibilité économique ; d) la participation et l'information ; e) l'accès physique³¹. Dans le cadre de l'élaboration des mesures de protection sociale, la détermination des groupes cibles doit faire l'objet d'une attention particulière. Du point de vue des droits de l'homme, les erreurs d'inclusion (le fait d'attribuer des transferts à des personnes qui ne font pas partie du groupe cible) ne sont pas aussi problématiques que les erreurs d'exclusion (le fait d'oublier des personnes ciblées)³². Les États devraient prendre en compte les difficultés rencontrées par les membres de certains groupes, tels que les travailleurs du secteur informel et les travailleurs migrants ou sans papiers, qui n'ont souvent pas de protection sociale faute de remplir les conditions requises³³.

22. La pandémie a montré comment les infrastructures numériques pouvaient faciliter l'élargissement de la protection sociale, par exemple dans les domaines de l'enregistrement et de l'accès aux prestations. Toutefois, les États doivent veiller à protéger pleinement les données personnelles et la vie privée, prévoir des mécanismes adéquats d'établissement des responsabilités et s'efforcer de réduire la fracture numérique afin que personne ne soit laissé de côté³⁴. Une attention particulière devrait être accordée aux questions de connectivité et à l'utilisation de technologies appropriées et d'options non numériques pour tenir compte du contexte local et garantir l'accès aux services, y compris dans les langues locales et dans un format facile à lire et à comprendre ou en braille, aux personnes vivant dans les zones rurales, aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux groupes autochtones ou ethniques et, plus généralement, aux personnes vivant dans la pauvreté³⁵.

23. Comme les femmes et les filles ont souvent moins facilement accès que les hommes et les garçons à des ressources comme un téléphone portable ou un compte bancaire, elles peuvent avoir plus de difficultés à accéder aux services et aux infrastructures de protection

²⁹ Voir <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 11.

³⁰ Voir <https://www.undp.org/publications/covid-19-global-gender-response-tracker-fact-sheets#modal-publication-download> (Global Response Measures), p. 10.

https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/GESI_What%20have%20we%20learned.pdf ; et

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf>, p. 31.

³¹ Observation générale n° 19 (2007), par. 23 à 27.

³² A/HRC/11/9, par. 36.

³³ Voir <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, par. 34.

³⁴ Voir <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 12. Voir également A/74/493.

³⁵ Voir <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, par. 42 à 44.

sociale. Certains pays facilitent activement l'accès des femmes et des filles aux procédures d'enregistrement et d'inscription. Au Népal, dans le cadre du projet de la Banque mondiale visant à renforcer les systèmes de protection sociale et d'enregistrement des faits d'état civil, des campagnes d'information ont été menées pour inciter les personnes qui remplissent les conditions pour percevoir les allocations familiales mais ne sont pas couvertes par le régime de protection sociale, en particulier les femmes en situation d'exclusion, à s'enregistrer. Dans l'État plurinational de Bolivie, dans le cadre du programme de subventions Juana Azurduy, les pouvoirs publics facilitent l'enregistrement des habitants des zones rurales, des campagnes de sensibilisation sont menées pour inciter les mères remplissant les conditions requises à s'enregistrer, et les actes de naissance sont délivrés gratuitement aux ménages éligibles.

C. Garantir le caractère adéquat des prestations de protection sociale

24. Les prestations, en espèces ou en nature, doivent être d'un montant et d'une durée adéquats afin que chacun puisse exercer ses droits à la protection de la famille et à l'aide à la famille, à un niveau de vie suffisant et aux soins de santé³⁶. Les critères d'adéquation devraient être réexaminés régulièrement par les États de façon à garantir que les bénéficiaires ont les moyens d'acheter les biens et les services nécessaires à l'exercice de leurs droits économiques, sociaux et culturels³⁷. Ainsi, dans le contexte de la pandémie, l'Ukraine a relevé le montant minimal des allocations de chômage, qui avait été jugé insuffisant pour permettre aux bénéficiaires de faire face à la crise³⁸. En outre, en application de la recommandation n° 202 de l'OIT, les États devraient mettre en place un système de protection sociale universelle afin de garantir des prestations et des aides prévisibles et durables, allant au-delà des mesures ponctuelles à court terme³⁹.

25. Afin d'augmenter leur marge de manœuvre budgétaire pour pouvoir investir dans la sécurité sociale, un certain nombre d'États ont revu la structure et le financement de leurs régimes de protection sociale de manière à offrir des prestations financières plus élevées aux bénéficiaires, à élargir les programmes pour couvrir davantage de personnes dans le besoin, ou à créer de nouveaux programmes temporaires ou à plus long terme. L'Argentine a instauré un impôt unique visant les ménages les plus riches (0,02 % de la population) pour contribuer à couvrir le coût des mesures prises face à la COVID-19⁴⁰. D'autres pays ont entrepris de réformer l'ensemble de leur système de protection sociale. Par exemple, le Botswana a intégré ses multiples programmes dans un cadre cohérent et plus efficace, structuré autour du cycle de vie⁴¹. L'Eswatini a créé son premier fonds national d'assurance chômage⁴². La Somalie a lancé son tout premier programme de transfert en espèces afin d'apporter un soutien aux ménages pauvres et vulnérables et de jeter les bases d'un système national de protection sociale efficace face aux chocs⁴³.

D. Favoriser la participation réelle et l'application du principe de responsabilité

26. La protection sociale doit être assurée par un cadre qui garantisse la transparence, la participation et le respect du principe de responsabilité⁴⁴ en ce qui concerne l'élaboration, la

³⁶ Observation générale n° 19 (2007), par. 22. Voir également le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 10 à 12.

³⁷ Observation générale n° 19 (2007), par. 22.

³⁸ Voir <https://www.kmu.gov.ua/en/news/minimalnu-dopomogu-po-bezrobittyu-pidvishcheno-z-650-grn-do-1000-grn-minekonomiki>.

³⁹ Voir <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, par. 26.

⁴⁰ Voir <https://batimes.com.ar/news/argentina/us3-billion-wealth-tax-bill-clears-lower-house-heads-to-senate.phtml>.

⁴¹ Voir <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/14680181211021260>, p. 436.

⁴² Ibid., p. 6.

⁴³ Voir <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/06/17/somalia-s-most-vulnerable-households-and-locust-response-efforts-to-receive-185-million-boost>.

⁴⁴ Observation générale n° 19 (2007), par. 26.

mise en œuvre et le suivi des programmes visant à aider les personnes qui en ont le plus besoin. Dans un système de protection sociale transparent, les titulaires de droits connaissent généralement le rôle et les responsabilités de toutes les parties prenantes, tant au niveau national que local, ainsi que les critères d'admissibilité, les prestations, les mécanismes de plainte et les voies de recours⁴⁵. Les mécanismes de plainte doivent être dotés de ressources suffisantes et être adaptés aux spécificités culturelles, et les bénéficiaires doivent avoir accès à des voies de recours judiciaires et quasi judiciaires⁴⁶. Pour garantir une participation réelle et effective, les États doivent lever les obstacles qui limitent la participation des groupes vulnérables⁴⁷.

27. Dans de nombreux cas, le renforcement de la protection sociale a été facilité par la mobilisation de la société civile et la participation des populations concernées. Par exemple, au Brésil, les mouvements sociaux et les syndicats ont réclamé et obtenu d'importants transferts d'urgence en espèces pour les travailleurs du secteur informel, d'un montant équivalant à plus de quatre fois le seuil de pauvreté national et multiplié par deux pour les femmes chefs de famille. Le programme mis en œuvre a relancé le débat social sur l'instauration d'un revenu universel permanent⁴⁸. Au Chili, les travailleurs domestiques ont été intégrés au système d'assurance chômage, après des années de mobilisation des organisations de travailleurs⁴⁹. En Afrique du Sud, la crise a mis en évidence les lacunes du système de protection sociale, ce qui a entraîné la mobilisation de la société civile, suscité le débat et débouché sur l'adoption de mesures concrètes en vue de l'organisation de consultations sur la mise en place d'un revenu de base⁵⁰.

E. Promouvoir l'égalité et la non-discrimination

28. Les États devraient veiller à ce que tous les droits puissent être exercés sans discrimination en droit et dans la pratique. Les principes de l'égalité et de la non-discrimination, énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ont ensuite été précisés dans d'autres instruments internationaux portant sur la situation de tels ou tels groupes. Les États devraient adopter un arsenal législatif complet interdisant la discrimination et prendre des mesures pour éliminer les obstacles et les difficultés pratiques auxquels certaines personnes se heurtent dans l'exercice de leurs droits, notamment des mesures visant à prévenir la discrimination directe et indirecte. Ils devraient également adopter une approche multidimensionnelle de l'égalité réelle en se penchant sur les discriminations actuelles et passées, en luttant contre les pratiques violentes, les stéréotypes et la stigmatisation, en prévenant les biais institutionnels et en favorisant la participation à la vie politique⁵¹.

29. En outre, les États devraient procéder à la collecte effective de données exactes et ventilées, y compris celles provenant d'un suivi assuré par les communautés, et prendre des mesures efficaces pour inclure les personnes vivant dans la pauvreté⁵². Par exemple, en El Salvador, le Plan national de 2014 pour le développement suit une approche de la protection sociale fondée sur les droits et s'inscrivant dans les cadres légaux nationaux, et repose sur quatre composantes essentielles, à savoir l'aide sociale, l'assurance sociale, les services publics et les infrastructures. Cette stratégie s'appuie sur des données ventilées par sexe et sur des méthodes participatives qui permettent de mettre en évidence les vulnérabilités et les risques liés au genre.

⁴⁵ A/HRC/11/9, par. 45.

⁴⁶ Ibid., par. 48 et 49.

⁴⁷ Ibid., par. 54.

⁴⁸ Voir <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf>, p. 28.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Voir <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/14680181211021260>.

⁵¹ Voir, par exemple, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2015/Goldblatt-Fin.pdf>.

⁵² Voir <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, par. 20 à 25.

F. Assurer la prise en compte des questions de genre dans les systèmes de protection sociale

30. Les politiques de protection sociale peuvent promouvoir efficacement l'égalité des sexes. Des dispositifs peuvent être mis en place pour répondre aux divers besoins des femmes en tenant compte du fait que, souvent, les femmes sont exclues du marché du travail et n'ont pas accès aux ressources économiques et sont victimes de discrimination dans ces domaines, de la part disproportionnée du travail non rémunéré en matière de services à la personne qu'elles assument, et des risques et vulnérabilités qui leur sont propres, notamment l'accès limité à l'information et aux structures administratives et les normes traditionnelles liées au genre qui limitent leur mobilité⁵³. La prise en compte des questions de genre dans la protection sociale passe par : l'extension aux femmes des régimes non contributifs de protection sociale ; l'amélioration de la collecte de données ventilées par sexe sur les bénéficiaires ; un suivi et une évaluation rigoureux et systématiques des effets bénéfiques que les mesures de protection sociale prises face à la pandémie ont eus sur les femmes et les filles ; la mise en place d'indicateurs harmonisés permettant de mesurer les effets de la protection sociale en fonction du sexe ; la prise en considération particulière des femmes et des filles les plus vulnérables⁵⁴.

31. Dans le cadre du passage à une protection sociale tenant compte des questions de genre, les activités non rémunérées de services à la personne seraient prises en compte dans les régimes de protection sociale contributifs et non contributifs⁵⁵, eu égard aux inégalités avérées en matière de revenus et de prestations de retraite dont pâtissent les femmes dans toutes les régions du monde en raison de la part disproportionnée des services non rémunérés à la personne qu'elles assument. Le cadre des droits de l'homme comprend des dispositions prévoyant que les États doivent prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer les stéréotypes concernant les rôles respectifs des hommes et des femmes, et pour faire reconnaître la responsabilité commune des hommes et des femmes dans l'éducation des enfants⁵⁶. Pour mettre fin aux stéréotypes liés au genre, il est essentiel que les États mettent l'accent sur la qualité de l'éducation, dans la perspective de la promotion de l'égalité des sexes. Ils devraient également interdire les pratiques des entreprises en matière d'emploi qui pénalisent injustement les femmes, promouvoir des conditions de travail qui encouragent l'égalité entre les sexes, par exemple en mettant en place un congé parental, et proposer des services de garde de garde d'enfants et d'éducation de qualité à un coût abordable⁵⁷.

32. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, certains pays ont mieux intégré les services à la personne dans leurs stratégies de protection sociale. Le Canada a annoncé que, dans le cadre de sa stratégie de relance économique, il allait investir massivement dans le secteur des services à la personne et mettre en place un système national de garde d'enfants d'un coût abordable⁵⁸. Plus de 40 pays ont adopté de nouvelles dispositions en matière de congé familial ou élargi les dispositions existantes (bien que souvent à titre temporaire et sans y inclure les travailleurs du secteur informel) afin de permettre aux parents de prendre un congé pour s'occuper de leurs enfants ou de proches malades. Parmi les États ayant adopté ce type de mesures figurent le Chili, où les parents se sont vu accorder une prolongation du congé parental pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix jours, et la Norvège, qui a porté le congé annuel pour garde d'enfants à vingt jours pour chaque parent contre dix jours précédemment, avec des jours supplémentaires pour les parents isolés et les parents d'enfants atteints de maladies chroniques⁵⁹. Le Guyana a fourni des services de garde d'enfants gratuits

⁵³ Voir, par exemple, <https://interactive.unwomen.org/multimedia/explainer/covid19/fr/index.html>.

⁵⁴ Voir <https://www.cgdev.org/sites/default/files/gender-social-protection-during-covid.pdf>, p. 18 à 21.

⁵⁵ Conformément à l'observation générale n° 19 (2007), par. 32.

⁵⁶ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 5.

⁵⁷ Voir, par exemple, <https://www.right-to-education.org/issue-page/early-childhood-care-and-education>.

⁵⁸ Voir <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf>, p. 40.

⁵⁹ Voir <https://data.unwomen.org/resources/women-have-been-hit-hard-pandemic-how-government-response-measuring>.

aux travailleurs essentiels, tandis que la Slovénie a mis en place un revenu de remplacement pour les travailleurs indépendants qui devaient garder leurs enfants⁶⁰.

IV. Assurer la protection et la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels au moyen de politiques publiques dotées de ressources suffisantes et de services publics pleinement opérationnels

33. Pour pouvoir financer intégralement et à long terme les politiques et les services publics nécessaires à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, les États doivent prendre des mesures pour élargir leur marge de manœuvre budgétaire, donner la priorité aux dépenses sociales, réglementer les responsabilités du secteur privé et mettre à profit l'assistance et la coopération internationales. Le financement des politiques publiques et des services publics concernant les droits devient plus abordable à mesure que les pays entrent dans le cercle vertueux consistant à investir dans des services de qualité⁶¹, ce qui entraîne une augmentation des recettes publiques, notamment au moyen de la fiscalité, puisque, grâce aux services et à l'appui fournis, les personnes ont de meilleures perspectives économiques à long terme⁶².

A. Valoriser les investissements dans la protection sociale et remédier aux insuffisances en matière de financement

34. Pour comprendre tous les avantages des investissements dans la protection sociale, la santé et l'éducation à moyen et à long terme, il faut arrêter de mesurer la réussite d'un État ou d'une économie à l'aune du seul produit intérieur brut (PIB). Partout dans le monde, des gouvernements relèvent le défi de bâtir des économies qui font concorder réussite économique et droits de l'homme. Ainsi, au Bhoutan, la prospérité est mesurée sur la base du niveau de bonheur des citoyens plutôt que du PIB⁶³ et, en 2019, le Gouvernement néo-zélandais a instauré un « budget bien-être », ce qui signifie que les ressources sont allouées en fonction de considérations liées au bien-être⁶⁴. Le Secrétaire général a engagé les États et d'autres acteurs à envisager d'autres indicateurs que le PIB, tels que l'indice de développement humain, les indicateurs de progrès réels, l'indice de pauvreté multidimensionnelle et l'indice de développement humain ajusté aux inégalités, ainsi que des systèmes de comptabilité alternatifs et progressifs, comme le Système de comptabilité environnementale et économique.

35. En exposant sa conception d'un nouveau contrat social dans son rapport intitulé « Notre Programme commun »⁶⁵, le Secrétaire général a appelé à l'adoption d'un nouveau pacte mondial dans le cadre duquel le pouvoir, les ressources et les possibilités seraient mieux partagés, et les mécanismes de gouvernance mieux adaptés aux réalités actuelles. Ce nouveau pacte mondial intégrerait les principes du développement durable et l'engagement de ne laisser personne de côté dans toutes les décisions pertinentes.

36. En juin 2021, la Conférence internationale du Travail a demandé à l'OIT d'élaborer un nouveau mécanisme de financement international, tel qu'un fonds mondial pour la protection sociale, qui pourrait compléter et soutenir les efforts de mobilisation des

⁶⁰ Voir <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-11/undp-unwomen-covid19-global-regional-factsheet-2020-en-v4.pdf>.

⁶¹ Voir https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/files/26746800/Oratie_Gassmann.pdf.

⁶² Voir <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/the-social-contract-and-the-role-of-universal-social-security-in-building-trust-in-government> et <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621132/bp-social-protection-covid-19-151220-summ-en.pdf>.

⁶³ Voir <https://ophi.org.uk/policy/gross-national-happiness-index/>.

⁶⁴ Voir <https://wellbeingeconomy.org/wp-content/uploads/WeAll-BRIEFINGS-Measuring-the-Wellbeing-economy-v6.pdf>, p. 12.

⁶⁵ A/75/982.

ressources nationales afin de parvenir à une protection sociale universelle⁶⁶. Comme l'a fait remarquer le Secrétaire général, la création d'un tel fonds, actuellement étudiée par l'OIT, pourrait aider les pays à accroître progressivement le volume des financements consacrés à la protection sociale⁶⁷. Le Secrétaire général a également souligné la nécessité de renforcer le Partenariat mondial pour une protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable⁶⁸.

37. Lors de la réunion de haut niveau sur l'emploi et la protection sociale aux fins de l'élimination de la pauvreté, qui s'est tenue le 20 septembre 2021, le Secrétaire général a présenté une série de recommandations figurant dans son document d'orientation sur les investissements dans l'emploi et la protection sociale⁶⁹, et a annoncé officiellement la mise en place de l'Accélérateur mondial pour l'emploi et la protection sociale à l'appui d'une transition juste⁷⁰, qui vise à accroître les investissements dans l'emploi et la protection sociale ainsi qu'à renforcer la coopération multilatérale dans ce domaine, comme le préconise le rapport intitulé « Notre Programme commun ». L'Accélérateur mondial devrait s'appuyer sur des initiatives préexistantes et favoriser la coopération internationale afin d'étendre, d'ici 2025, la protection sociale aux quatre milliards de personnes actuellement sans protection et de créer, d'ici 2030, 400 millions de nouveaux emplois décents dans l'économie des services à la personne, l'économie verte et l'économie numérique.

38. L'Accélérateur mondial pourrait contribuer à résorber le déficit de financement de la protection sociale, qui s'est accru de 30 % depuis le début de la pandémie de COVID-19. Il pourrait également contribuer à éviter la fragmentation des efforts de développement en canalisant la coopération et l'assistance internationales et venant compléter les ressources que les pays consacrent à la protection sociale, dans le but d'appuyer les efforts de mobilisation de ressources menés au niveau national qui, à terme pourront se passer d'aide extérieure. En outre, le Secrétaire général a engagé les gouvernements à donner la priorité, dans le cadre de leurs stratégies et de leurs budgets nationaux, à une reprise qui soit créatrice d'emplois, socialement équitable et respectueuse de l'environnement, notamment en faisant en sorte que leurs stratégies et budgets soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme et des objectifs de développement durable, en renforçant la protection de l'emploi, la promotion de l'égalité des sexes, la protection de l'enfance et l'inclusion des personnes handicapées, et en veillant à ce que la protection sociale, l'accès à des emplois décents et l'analyse des questions de genre soient pris en considération dans les cadres de financement nationaux intégrés⁷¹. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, en collaboration avec des partenaires clés, dont l'OIT et la Banque mondiale, peut jouer un rôle important dans la réalisation du droit à la sécurité sociale, dans le cadre des travaux de l'organe technique de l'Accélérateur mondial, et veiller à ce que les politiques relatives à la protection sociale et à l'emploi soient fondées sur les droits et servent l'objectif de ne laisser personne de côté.

B. Les enseignements des crises économiques passées, le fardeau de la dette et l'austérité

39. De nombreux pays étaient déjà lourdement endettés avant la pandémie⁷². Depuis le début de 2020, la forte baisse des recettes, conjuguée aux niveaux élevés de dépenses nécessaires pour financer les mesures d'urgence visant à faire face à la crise liée à la COVID-19, a entraîné une augmentation des niveaux d'endettement ; parallèlement, les accords de prêt conclus avec les institutions financières internationales font apparaître une

⁶⁶ Conférence internationale du Travail.109/Résolution III, par. 21 (al. c)).

⁶⁷ A/75/982, par. 28.

⁶⁸ Voir <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 20.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Voir <https://media.un.org/en/asset/k1q/k1qwtx7y19>.

⁷¹ Voir https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_jobs_and_social_protection_sept_2021.pdf, p. 21.

⁷² Voir <https://blogs.imf.org/2021/02/01/the-pre-pandemic-debt-landscape-and-why-it-matters/>.

volonté de promouvoir l'adoption de mesures d'austérité à l'issue de la crise⁷³. Une analyse récente montre que des réductions budgétaires devraient être appliquées dans plus de 150 pays en 2022⁷⁴.

40. Par le passé, les mesures d'austérité, telles que la réduction des dépenses sociales, les suppressions de postes dans le secteur public, le plafonnement ou la réduction des salaires, la limitation ou le ciblage renforcé des mesures de protection sociale, et la réduction des subventions à l'énergie, à l'alimentation ou au logement⁷⁵ ont généralement entraîné une régression dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, et ont eu des effets disproportionnés sur les femmes et les personnes les plus marginalisées⁷⁶. Elles se sont également traduites par le sous-financement persistant des systèmes de santé publique et la sous-évaluation des services aux personnes, conjugués à une baisse soutenue de la part des revenus du travail au niveau mondial, et par des niveaux d'inégalité élevés, associés à une baisse de l'impôt sur les sociétés⁷⁷.

41. Pour se relever de la pandémie de COVID-19, il est essentiel que les États adoptent des mesures anticycliques qui permettent une croissance économique plus équitable et durable⁷⁸. Dans cet esprit, dans son dernier rapport mondial sur la protection sociale, l'OIT a relevé que les pays se trouvaient à la croisée des chemins en ce qui concernait leurs systèmes de protection sociale, et a préconisé de mettre en œuvre une stratégie ambitieuse consistant à investir dans le renforcement des systèmes de protection sociale, plutôt que de fournir des prestations minimales et de céder aux pressions budgétaires ou politiques⁷⁹. En outre, elle a souligné que même les pays à faible revenu avaient la possibilité d'accroître leur marge de manœuvre budgétaire pour financer la protection sociale⁸⁰, ce qui concorde avec les recommandations faites par les mécanismes internationaux des droits de l'homme et d'autres organes du système des Nations Unies.

42. Les créanciers devraient être conscients que les droits de l'homme, et plus particulièrement les droits économiques, sociaux et culturels, sont des éléments constitutifs de l'état de droit, que les pays débiteurs sont tenus de respecter. Les gouvernements qui prêtent de l'argent sur une base bilatérale ou par l'intermédiaire d'institutions financières internationales devraient donc, par exemple, éviter d'imposer des conditions de remboursement draconiennes ou des conditions de prêt susceptibles de compromettre la capacité d'un gouvernement à remplir ses obligations en matière de droits de l'homme, notamment celles qui ont trait aux droits économiques, sociaux et culturels.

43. Les agences de notation ont également une responsabilité. En février 2021, l'Experte indépendante chargée 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 fait observer que la crainte d'une possible dégradation de la note des pays concernés avait eu un effet dissuasif sur la mise en œuvre de l'Initiative de suspension du service de la dette du Groupe des Vingt⁸¹. Par conséquent, les révisions des notes à la baisse peuvent compromettre la capacité des États à respecter les droits de l'homme, à les protéger et à s'acquitter de leurs obligations en la matière.

⁷³ Voir <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621210/bp-covid-loans-imf-austerity-110821-en.pdf?sequence=1>.

⁷⁴ Voir <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>, p. 3.

⁷⁵ A/HRC/37/54, par. 20.

⁷⁶ Voir, par exemple, A/HRC/37/54, par. 4 ; E/2013/82 ; <https://www.unicef-irc.org/publications/1095-rapid-review-economic-policy-social-protection-responses-to-health-and-economic-crises.html> ; A/73/179 ; et https://www.cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL_.pdf.

⁷⁷ Voir <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, par. 1.

⁷⁸ A/HRC/37/54, par. 5.

⁷⁹ Voir https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, p. 18.

⁸⁰ Voir https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf.

⁸¹ A/HRC/46/29, par. 2.

44. De nombreux pays à faible revenu – et à revenu intermédiaire⁸² – sont fortement limités dans leur prise de décisions financières en raison de leur dette. Pour que le service de la dette ne compromette pas les dépenses sociales, il faudrait prendre des mesures immédiates et à court terme comme la remise, l’allègement ou la restructuration de la dette des pays particulièrement touchés par la pandémie⁸³.

45. Les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l’homme fournissent des orientations utiles, fondées sur les dispositions des instruments relatifs aux droits de l’homme, concernant la primauté des droits de l’homme sur le service de la dette. Une réforme à long terme de l’architecture internationale de la dette, qui pourrait s’appuyer sur la récente Initiative pour le financement du développement à l’ère de la COVID-19 et après⁸⁴, est nécessaire pour mettre fin aux inégalités systémiques et prévenir les futures crises de la dette.

C. Une économie favorable aux droits de l’homme

46. Les économies et les politiques économiques sont des constructions sociales. Trop souvent, le droit des droits de l’homme n’est pas pris en compte dans la sphère économique, alors que les droits de l’homme sont pour les décideurs le meilleur guide pour l’instauration de sociétés plus inclusives et fondées sur les droits.

47. L’article 2 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit que chacun des États parties 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 économiques, sociaux et culturels. Le terme « ressources » doit être compris au sens large comme englobant les ressources financières, humaines, organisationnelles et scientifiques disponibles dans un pays, et comprenant, outre les ressources sur lesquelles l’État exerce un contrôle direct, des sources telles que l’aide au développement.

48. Les États ont l’obligation d’assurer, au moins, « la satisfaction de l’essentiel »⁸⁵ des droits à la santé, à la sécurité sociale, et d’autres droits économiques, sociaux et culturels pour tous, même lorsque leurs ressources sont limitées, et en particulier en temps de crise. En outre, ils doivent tout mettre en œuvre pour utiliser au mieux et de la manière la plus équitable possible les ressources nécessaires au financement des politiques et des services publics.

49. Dans le droit fil de leur obligation d’assurer progressivement l’exercice des droits économiques, sociaux et culturels par tous les moyens appropriés, les États ont l’obligation légale d’élaborer et de mettre en œuvre des politiques dans les domaines budgétaire, fiscal, commercial, monétaire et environnemental, ainsi que des politiques d’aide et des politiques de la dette, qui soient délibérément axées sur la réalisation des droits de l’homme⁸⁶. Au-delà de cette obligation légale, de nombreux investissements liés aux droits de l’homme présentent un intérêt du point de vue financier et sociétal, comme ceux qui sont liés à la protection sociale, à la santé et à l’éducation.

50. La participation effective et le principe de responsabilité sont des éléments clés d’une économie favorable aux droits de l’homme. Ils supposent de prêter étroitement attention à la transparence des réglementations (qui les établit et quels sont leurs objectifs), aux possibilités de participation (qui participe à la conception et au suivi des réglementations) et aux mécanismes d’établissement des responsabilités, visant à ce que les gouvernements soient

⁸² Ibid., par. 16.

⁸³ Voir <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/NotePMOnDebtCovid-19.pdf> et <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-03/sg-policy-brief-on-liquidity-and-debt-solutions.pdf>.

⁸⁴ Pour de plus amples informations, voir <https://www.un.org/en/coronavirus/financing-development>.

⁸⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 (1990), par. 10.

⁸⁶ Principes directeurs applicables aux études de l’impact des réformes économiques sur les droits de l’homme, principe 9. Voir également https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf.

tenus de rendre des comptes s'ils ne respectent pas leurs propres réglementations ou les restreignent à un objectif étroit et à court terme, par exemple l'équilibre budgétaire, sans tenir compte des droits de l'homme et de l'environnement.

1. Marge de manœuvre budgétaire et génération de recettes

51. Pour pouvoir mettre en place des services dotés de ressources suffisantes et pleinement opérationnels aux fins de la protection des droits économiques, sociaux et culturels, les pays doivent élargir leur marge de manœuvre budgétaire. Celle-ci peut être comprise au sens large comme les ressources dont disposent les gouvernements, au moyen de la génération de recettes nationales, de prêts accordés sans condition ou à des conditions favorables et de l'aide au développement, pour contribuer au respect, à la protection et à la réalisation des droits de l'homme et pour remédier aux violations des droits de l'homme.

52. La génération de ressources fait référence aux moyens que les gouvernements utilisent pour dégager des recettes, en percevant des impôts, des taxes et des amendes, en tirant des bénéfices des entreprises publiques, en menant des activités commerciales, en bénéficiant de l'aide étrangère et en empruntant auprès de créanciers publics et privés, tant nationaux qu'étrangers.

53. La marge de manœuvre budgétaire d'un pays dépend de plusieurs facteurs, dont sa capacité de production, la coopération internationale ou l'absence de coopération, le service de la dette, la législation et les choix stratégiques. Les États définissent leur marge de manœuvre budgétaire en établissant des cadres macroéconomiques, notamment des politiques fiscales ; ils allouent et utilisent les ressources dans le cadre de leurs budgets. Pour tous les pays, il est à la fois nécessaire et bénéfique de réformer les régimes fiscaux pour les rendre conformes aux obligations en matière de droits de l'homme. Les pays dans lesquels le secteur informel est important tirent souvent une part significative de leurs ressources des impôts indirects, qui pèsent de manière disproportionnée sur les personnes à bas revenus. Il faudrait envisager d'autres solutions et mettre en œuvre celles qui sont réalisables.

54. Pour que le financement soit équitable, il faut que la fiscalité – l'un des outils les plus puissants dont disposent les États pour définir leur marge de manœuvre budgétaire – soit équitable, durable, redistributive et progressive. Lorsqu'ils examinent les mesures à prendre, les gouvernements devraient accorder une attention particulière aux objectifs suivants, qui sont interdépendants :

a) La progressivité de l'impôt, qui vise à réduire la pression fiscale sur les personnes qui ont peu de moyens et à l'accroître de manière progressive sur les plus aisés. Les options possibles sont : augmenter le taux d'imposition proportionnellement au revenu ; diminuer la taxe sur la valeur ajoutée sur les produits de première nécessité, tels que les produits alimentaires et d'hygiène ; augmenter la taxe à la consommation sur les produits de luxe ; instaurer un impôt supplémentaire sur les plus riches, en particulier dans les sociétés où les écarts de richesse sont importants ;

b) L'équité fiscale, visant à garantir que le système fiscal ne privilégie pas les élites. Les options possibles sont : augmenter les taux d'imposition sur les entreprises lorsqu'ils sont peu élevés ; réduire les exonérations fiscales pour les entreprises ; instaurer des exonérations fiscales pour les personnes à bas revenus ; exclure ceux qui pratiquent l'évasion fiscale des plans de sauvetage mis en place pendant la pandémie ;

c) L'alignement des objectifs fiscaux sur les besoins en matière de financement de la protection des droits de l'homme et de l'environnement et d'appui dans ce domaine. Les options possibles sont : instaurer des taxes temporaires, par exemple taxer les sociétés qui ont tiré des bénéfices disproportionnés de la pandémie de COVID-19 ; instaurer des taxes ciblées, par exemple sur les secteurs à forte intensité de carbone, les transactions financières ou l'économie numérique.

55. Parallèlement, les États devraient prendre des mesures innovantes et rigoureuses pour décourager l'évasion fiscale, prévenir la fraude fiscale et récupérer les fonds publics qui seraient autrement perdus. Ils peuvent notamment : améliorer ou renforcer les systèmes de gestion des impôts ; lutter contre la corruption ; mettre en place un registre de la propriété effective afin de faciliter l'enregistrement public de tous les propriétaires directs et indirects

d'entreprises, de fiducies ou de fondations ; exiger des sociétés transnationales qu'elles rendent leurs comptes accessibles au public pour chaque pays où elles opèrent⁸⁷.

56. Les accords en matière de commerce et d'investissement peuvent entraver l'adoption de telles mesures, en imposant un assouplissement des réglementations nationales qui promeuvent et protègent les droits de l'homme, ou en permettant l'engagement de poursuites contre des pays ayant pris des mesures pour protéger les services essentiels. Les clauses qui compromettent la capacité d'un État à promouvoir et à protéger les droits de l'homme ne devraient pas être incluses dans un accord ; celles qui existent déjà, comme les clauses de stabilisation, devraient être annulées car elles constituent une violation de l'état de droit.

57. Des efforts supplémentaires sont également nécessaires pour accroître le financement de l'aide publique au développement destinée à l'élaboration et au renforcement des politiques publiques et des services publics indispensables à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. L'aide publique au développement peut contribuer à attirer des fonds privés et à mobiliser des ressources nationales, jouant ainsi un rôle important de catalyseur, et elle peut créer un environnement favorable à une croissance créatrice d'emplois décents, à la création d'entreprises durables et à la transition écologique⁸⁸.

2. Crédits budgétaires

58. Les ressources générées par les États devraient être allouées et dépensées de manière équitable, conformément aux principes et aux normes relatifs aux droits de l'homme, la priorité étant donnée aux personnes les plus marginalisées. Des mécanismes adéquats de suivi et de vérification devraient être mis en place pour garantir l'établissement des responsabilités. En outre, les gouvernements doivent garantir la transparence des finances publiques, l'utilisation efficace et efficiente des ressources et la participation, et prévenir le gaspillage et la corruption.

59. Les États doivent également prêter attention aux processus d'élaboration des politiques qui vont orienter les décisions relatives à l'affectation des ressources. Avant d'entreprendre des réformes économiques, notamment en matière de financement des services publics, ils devraient réaliser des études d'impact afin d'évaluer et de corriger les effets prévisibles des politiques envisagées sur les droits de l'homme⁸⁹. Ces études devraient se fonder et s'aligner sur les mesures prises par les États à titre individuel ou collectif pour faciliter la protection de l'environnement aux niveaux national et mondial, compte tenu de l'interdépendance entre les droits de l'homme et l'existence d'un environnement sain⁹⁰. Elles doivent être : transparentes, de sorte que des informations pertinentes et ventilées puissent être collectées, mises à disposition et communiquées sous une forme accessible ; participatives, afin que les diverses communautés puissent jouer un rôle déterminant dans l'élaboration des politiques ; respectueuses du principe de responsabilité.

60. Les budgets publics sont un instrument essentiel de l'affectation des ressources. Ils sont le reflet des préférences et des arbitrages de chaque État. Par conséquent, l'accès aux informations budgétaires permet de cerner et d'évaluer les engagements prioritaires des États en matière de droits de l'homme.

61. Les États doivent s'efforcer de garantir la pleine réalisation des droits de l'homme lorsqu'ils décident des allocations budgétaires, effectuent les dépenses prévues et évaluent l'impact du budget sur les droits de l'homme. En outre, les budgets doivent être transparents et consultables, afin que les titulaires de droits puissent participer aux débats sur l'affectation des ressources et au suivi budgétaire, et puissent demander des comptes aux gouvernements concernant la réalisation des droits. Ces obligations sont particulièrement pertinentes dans les situations d'urgence, comme pendant la pandémie, lorsque des fonds importants sont alloués rapidement. Le cadre des droits de l'homme fournit des outils permettant d'orienter

⁸⁷ Voir https://www.cesr.org/sites/default/files/Brief%203%20Progressive%20Tax_.pdf.

⁸⁸ Voir <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 20.

⁸⁹ Principes directeurs applicables aux études de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme, principe 3.

⁹⁰ Ibid., principe 11.

et d'appuyer la prise de décisions budgétaires efficaces, efficientes, équitables, transparentes et durables⁹¹.

62. Pour garantir au moins la satisfaction de l'essentiel des droits économiques, sociaux et culturels et assurer progressivement la réalisation de ces droits, les États doivent envisager une série d'options permettant de préserver et d'élargir leur marge de manœuvre budgétaire nécessaire aux fins du financement des politiques publiques et des services publics, comme : augmenter ou préaffecter les crédits budgétaires de manière à financer de manière adéquate les services permettant de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels et de réduire les inégalités économiques et sociales⁹² ; réorienter les dépenses publiques consacrées aux secteurs à coût élevé, tels que l'armée et la défense, vers des secteurs ayant un fort impact sur la population, comme les soins de santé et la protection sociale ; veiller à ce que les budgets tiennent compte des situations diverses des titulaires de droits, y compris en prenant en considération les questions de genre⁹³ et les droits de l'enfant⁹⁴, et à ce que le caractère participatif du processus budgétaire soit assuré à toutes les étapes⁹⁵.

3. Rôle et responsabilités du secteur des entreprises

63. Les acteurs économiques, notamment les entreprises nationales et multinationales, peuvent jouer un rôle important dans l'instauration d'une économie respectueuse des droits de l'homme. Tout d'abord, lorsqu'elles agissent dans le respect des normes pertinentes en matière de droits de l'homme et de travail, les entreprises peuvent contribuer à la réalisation des droits au travail et à la protection sociale, et elles peuvent suppléer à la fourniture par les États de services susceptibles d'avoir une incidence sur l'exercice des droits de l'homme. Les modèles d'activité peuvent promouvoir le respect de tous les droits de l'homme ou, au contraire, y porter atteinte.

64. Les entreprises peuvent contribuer à élargir la marge de manœuvre budgétaire des États, principalement via la taxation de leurs activités. Elles peuvent aussi la contracter par des pratiques comme la fraude fiscale, l'évasion fiscale ou encore la capture du pouvoir décisionnel, à savoir l'exercice d'une influence indue sur les décideurs⁹⁶.

65. Pour commencer, les entreprises devraient être guidées par les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, approuvés par le Conseil des droits de l'homme en 2011, qui fournissent un cadre complet pour la détection, la prévention et l'atténuation des atteintes aux droits de l'homme liées aux activités des entreprises, ainsi que les actions visant à y remédier. Les Principes directeurs précisent que les entreprises doivent se conformer à toutes les lois applicables et respecter le droit des droits de l'homme internationalement reconnu, où qu'elles opèrent⁹⁷.

66. La pandémie et les problèmes mondiaux actuels liés au climat, à l'écologie et à l'évolution de la nature du travail donnent aux États et aux entreprises l'occasion de transformer les modèles d'activité et les pratiques commerciales de manière innovante et

⁹¹ Voir <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets.pdf>. Voir également <https://www.scottishhumanrights.com/projects-and-programmes/human-rights-budget-work/>.

⁹² Voir https://derechosy politicafiscal.org/images/ASSETS/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf, p. 29.

⁹³ Voir <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Policy-brief-COVID-19-and-fiscal-policy-en.pdf> et https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/UNIFEM/Budgeting_ForWomensRightsSummaryGuideen.pdf.

⁹⁴ Voir Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 19 (2016).

⁹⁵ Voir, par exemple, https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/UNIFEM/Budgeting_ForWomensRightsSummaryGuideen.pdf, p. 14.

⁹⁶ Voir https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/WG/Call/call_for_Inputs_responsible_corporate_political_engagement.pdf.

⁹⁷ Principe directeur 23.

évolutive en participant activement à une transition juste. Les options possibles sont : adopter des normes obligatoires relatives au devoir de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme et d'environnement ; prendre des mesures efficaces pour établir des taux d'imposition des entreprises permettant aux États de disposer d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme ; lutter contre la fraude fiscale des entreprises et les flux financiers illicites ; continuer à renforcer et à appliquer les accords mondiaux sur les taux minimaux d'imposition des entreprises⁹⁸.

67. L'application du principe selon lequel les États doivent investir, au maximum de leurs ressources disponibles, dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels peut, dans certains cas, nécessiter de revenir sur la privatisation des services publics, qui est souvent présentée comme un moyen d'améliorer la qualité et de réduire les coûts. En réalité, cependant, la privatisation a souvent pour effet de faire baisser la qualité et d'augmenter les coûts⁹⁹.

V. Conclusions et recommandations

68. **Investir dans les droits économiques, sociaux et culturels n'est pas seulement moralement juste, c'est aussi intelligent, car c'est la clé de la prospérité économique et de la stabilité politique. Dans le contexte de la reprise après la pandémie de COVID-19, tous les États devraient accorder une attention prioritaire à la mise en place de politiques publiques et de services publics inclusifs et dotés de ressources suffisantes dans les domaines de la santé, de la protection sociale, de l'éducation, de l'alimentation, de l'eau, de l'assainissement et du logement, ou au renforcement des politiques et services existants.**

69. **Les États peuvent s'appuyer sur les normes et les principes relatifs aux droits de l'homme, notamment dans le cadre de la coopération internationale, pour concevoir des politiques publiques et des services publics inclusifs et passer des mesures d'urgence ponctuelles et temporaires prises dans le contexte de la pandémie à la mise en place à long terme de systèmes qui renforcent la résilience et promeuvent l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.**

70. **En particulier, pour assurer la mise en place d'un système de protection sociale fondé sur les droits de l'homme :**

a) **Les États devraient établir des cadres légaux et institutionnels qui garantissent la légitimité, l'efficacité et la durabilité de la protection sociale. Ces cadres offrent une protection face à l'instabilité politique et économique et contribuent de manière essentielle à définir clairement les responsabilités des institutions ;**

b) **Les États devraient donner la priorité aux personnes et aux groupes défavorisés et marginalisés et veiller à ce que les critères d'admissibilité soient équitables, efficaces et transparents, et protègent contre la discrimination ;**

c) **Les États devraient passer d'approches ciblées de la réduction de la pauvreté à la mise en place de systèmes de protection sociale universels et inclusifs ;**

d) **Les politiques de protection sociale devraient tenir compte des différentes formes de discrimination, y compris la discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, la race, le handicap et l'âge, auxquelles se heurtent les personnes dans leur accès à un travail décent et dans leur exercice du droit à un niveau de vie suffisant, et contribuer à les combattre ;**

⁹⁸ Voir <https://www.oecd.org/tax/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm>.

⁹⁹ Voir, par exemple, A/HRC/41/37 (sur le droit à l'éducation) et A/75/208 (sur le droit à l'eau).

e) Les États devraient élaborer des systèmes de protection sociale qui prennent en compte le fait que les femmes assument la majorité du travail non rémunéré en ce qui concerne les services à la personne, et qui visent à corriger ce déséquilibre ;

f) Les enfants, particulièrement vulnérables parce qu'ils sont en plein développement sur les plans physique, intellectuel et émotionnel, devraient occuper une place centrale dans les systèmes de protection sociale. Pour qu'ils puissent développer leur potentiel, il faudrait mettre en place des systèmes de protection sociale reposant sur une approche intégrée et prévoyant des indemnités pour enfant à charge, des services de garde d'enfants, des congés de maternité et de paternité et l'accès aux soins de santé et à l'éducation ;

g) Les informations relatives à la protection sociale devraient être accessibles, adaptées sur le plan culturel et fournies de manière à être accessibles à tous, en particulier aux bénéficiaires potentiels. Les États devraient mettre en place des mécanismes de plainte facilement accessibles, dotés de ressources suffisantes et adaptés aux spécificités culturelles. Les bénéficiaires doivent avoir accès à des voies de recours utiles en cas de manquement ou d'abus ;

h) Les États doivent mettre en place des mécanismes visant à encourager la participation réelle des bénéficiaires, notamment des plus marginalisés, à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes de protection sociale ;

i) Les prestations, en espèces ou en nature, doivent être d'un montant et d'une durée adéquats afin que chacun puisse exercer son droit à la sécurité sociale, à un niveau de vie suffisant et à un accès approprié aux soins de santé. Les États devraient vérifier régulièrement si les prestations sont suffisantes pour permettre aux bénéficiaires de se procurer des biens et des services de base ;

j) Les États devraient prendre des mesures concrètes, en utilisant au maximum les ressources dont ils disposent et en tirant notamment parti de l'assistance et de la coopération internationales, pour assurer progressivement le respect du droit à la sécurité sociale, ce qui suppose la mise en place d'un système de protection sociale universel et complet ne laissant personne de côté.

71. Les États devraient mobiliser des ressources, tant à l'échelle nationale qu'au moyen de la coopération internationale, en utilisant tous les outils macroéconomiques dont ils disposent, en vue de financer de manière adéquate les services relatifs à la santé, à la protection sociale, à l'éducation, à l'alimentation, à l'eau et à l'assainissement et au logement. Cela nécessite, entre autres, d'appliquer des mesures d'imposition progressive, de renforcer leurs capacités de recouvrement de l'impôt, de lutter contre la fraude fiscale et les autres formes d'abus, de lutter contre la corruption, de renforcer la coopération internationale et d'accroître l'aide publique au développement.

72. Les États devraient utiliser tous les outils macroéconomiques dont ils disposent pour financer des services de qualité, accessibles et inclusifs, qui contribuent à mettre fin aux inégalités et aux discriminations à court et à long terme.

73. Les institutions financières internationales devraient appuyer les efforts de relèvement entrepris par les États à la suite de la pandémie de COVID-19 en veillant à ce que les programmes qu'elles mettent en œuvre et les prêts qu'elles accordent élargissent la marge de manœuvre budgétaire des États et renforcent leur capacité d'action dans les domaines de la santé, de la protection sociale, de l'éducation, de l'alimentation, de l'eau, de l'assainissement et du logement. Elles devraient éviter d'imposer des conditions d'intervention – comme des ajustements structurels et des mesures d'austérité – qui limitent la capacité des États à financer et à mettre en place des politiques et des services publics essentiels à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Il convient d'évaluer les interventions proposées afin de déterminer si elles permettront de renforcer le respect des droits de l'homme.

74. Les institutions nationales des droits de l'homme devraient contrôler la disponibilité, l'accessibilité, l'adaptabilité et la qualité des services mis en place aux fins de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, notamment en procédant

à des évaluations de l'impact sur les droits de l'homme des politiques menées par les États et à des analyses fondées sur les droits de l'homme des allocations de ressources et des dépenses des États.

75. Les entreprises devraient respecter et promouvoir les droits de l'homme en s'abstenant de pratiquer la fraude et l'évasion fiscales, en procédant à des évaluations de l'impact de leurs activités sur les droits de l'homme et l'environnement et en garantissant l'accès à des voies de recours.

76. Le système des Nations Unies, guidé par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, devrait faire en sorte que les droits de l'homme soient pris en considération dans la mise en place de systèmes de protection sociale inclusifs, notamment en tirant parti de l'Accélérateur mondial pour l'emploi et la protection sociale à l'appui d'une transition juste, piloté par l'OIT, et en donnant suite aux recommandations formulées dans le document d'orientation du Secrétaire général sur les investissements dans l'emploi et la protection sociale à l'appui de l'élimination de la pauvreté et d'une reprise durable.

77. Le Conseil des droits de l'homme pourrait promouvoir davantage les échanges sur les difficultés et les bonnes pratiques en matière d'élaboration, de financement et de mise en place de politiques publiques et de services publics de qualité, qui constituent des outils essentiels à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

78. Le Conseil des droits de l'homme pourrait développer ce domaine de travail en chargeant le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme d'élaborer des principes directeurs et de faciliter l'application concrète d'une approche fondée sur les droits de l'homme en ce qui concerne l'élaboration, le financement et la mise en place de politiques publiques et de services publics inclusifs dans les domaines de la santé et de la protection sociale, en consultation avec les États et les parties prenantes.
