

COMMENT ASSURER LA COMPATIBILITÉ DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES AVEC LES DROITS HUMAINS

Principes directeurs relatifs aux évaluations de l'impact
des réformes économiques sur les droits humains



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
PROCÉDURES SPÉCIALES

RAPPORTEURS SPÉCIAUX, EXPERTS INDÉPENDANTS & GROUPES DE TRAVAIL

Introduction

Cette brochure fournit aux gouvernements, aux institutions nationales des droits humains, à la population, aux organisations non gouvernementales, aux médias et aux groupes de la société civile travaillant avec des étudiants, des jeunes et d'autres groupes en situation de vulnérabilité, une introduction conviviale aux Principes directeurs relatifs aux évaluations de l'impact des réformes économiques sur les droits humains ([A/HRC/40/57](#)) (Principes directeurs).

Juan Pablo Bohoslavsky, Expert indépendant des Nations Unies sur les effets de la dette extérieure et des autres obligations financières internationales connexes des États sur la pleine jouissance des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels (Expert indépendant), a élaboré les Principes directeurs pour aider les gouvernements à comprendre comment utiliser les évaluations d'impact sur les droits humains (EIDH) pour promouvoir des politiques de réforme économique conformes aux droits humains. Ces principes peuvent également être utilisés par des acteurs non étatiques afin d'évaluer dans quelle mesure les réformes économiques de leur gouvernement respectent leurs obligations en matière de droits humains et comment peuvent-ils les aider à élaborer et à mettre en œuvre des réformes économiques conformes aux droits de l'homme.



En mars 2019, le Conseil des droits de l'homme a adopté [la résolution 40/8](#), prenant note avec satisfaction des principes directeurs et encourageant les États, les organismes des Nations Unies ainsi que ses institutions spécialisées, fonds et programmes et les autres organisations intergouvernementales à en tenir compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique économique. Ils ont également encouragé les organisations internationales, les institutions nationales des droits de l'homme et les acteurs non gouvernementaux à dûment tenir compte des principes directeurs dans leur travail.¹

¹ <https://undocs.org/fr/A/HRC/40/57>.



© Ewelina / Adobe Stock

Le contexte

Le but ultime des réformes économiques est de changer la structure et le fonctionnement d'une économie. Elles ont le potentiel de toucher à la fois le montant des ressources disponibles pour le pays qui se transforme et la situation des droits humains de la population.

Par exemple, un gouvernement confronté à une crise de la dette, qu'il agisse de sa propre initiative ou sous la pression de ses créanciers, peut réduire son budget, mettre en œuvre des réformes fiscales ou privatiser certaines de ses entreprises publiques afin de générer les fonds dont il a besoin pour payer ses créanciers. Les gouvernements opérant dans des circonstances moins urgentes peuvent chercher à rendre leurs économies plus durables et inclusives en incitant les banques à prêter davantage aux petites entreprises et à ne pas financer les projets dans le domaine du charbon. Ils peuvent également modifier la réglementation applicable de secteurs spécifiques de

l'économie en vue d'accroître leur compétitivité et de permettre plus d'ouvertures nouveaux entrants.

Chacune de ces réformes peut contribuer à améliorer la situation économique de certaines personnes et leur capacité à participer à la vie sociale et politique de leur société. Elles peuvent également faire en sorte que certaines personnes se voient confrontées à une réduction en terme d'accès à l'emploi, à l'éducation, aux soins de santé, services sociaux et à une diminution du temps et de la capacité de participer à la vie sociale et politique de leur société.

2016 – 2017

119 pays
ont réduit leurs budgets,
ce qui a entraîné une
réduction moyenne du pib de 2.4 %
touchant/touché en moyenne
48.5 % de la population.

2016 – 2017

(Afrique subsaharienne)

29 pays
ont réduit leurs budgets,
ce qui a entraîné une
réduction moyenne du pib de 3.0%
touchant/touché en moyenne
58.2% de la population.

2018

2 milliards de personnes
(30% de la population mondiale)
ont été touchées par les réductions
des dépenses publiques.
Les projections indiquent que l'austérité
pourrait affecter environ 5,8 milliards
de personnes d'ici 2021 —
soit environ 75% de la population mondiale.

2018 – 2019

86 pays
ont envisagé des réformes
des régimes de retraite qui entraîneraient
de **plus importantes contributions**
individuelles, des **retards** pour les personnes
beneficiant de pensions ou
des **pensions réduites.**

Réformes des soins de santé

33 pays considéraient des réformes de soins de santé qui entraîneront
des paiements plus élevés par les particuliers. Il est prévu que davanatge de pays
seront forcés de réduire les dépenses publiques à l'avenir.
Il est possible, en fonction des les développements économiques des deux
prochaines années, que d'ici 2021, **93 pays en developement** et **37 pays à revenu élevé**
pourraient être forcés de **réduire les dépenses publiques.**

*Prises de I. Ortiz and M. Cummins, "Austerity: The New Normal – A Renewed Washington Consensus 2010-24"
Working Paper October 2019 (Initiative for Policy Dialogue)*



Aperçu des principes directeurs

Les principes directeurs comprennent 22 principes, répartis en cinq catégories:



1

PRINCIPES 1 à 4

Obligations des gouvernements nationaux et infranationaux en matière de politiques économiques et de droits de l'homme

PRINCIPE 1

Les Principes directeurs fournissent des orientations pour l'élaboration des politiques économiques, conformément aux obligations internationales en matière de droits humains, de respecter, protéger et de réaliser tous les droits humains.

PRINCIPE 2

Les gouvernements ont l'obligation de respecter, protéger et accomplir tous les droits humains à tout moment dans leurs politiques budgétaires et leurs politiques de réforme économique.

PRINCIPE 3

Le fardeau de la preuve servant à démontrer que les mesures de réforme économique proposées aidera à réaliser et non à porter atteinte aux droits humains de la population incombe au gouvernement et à ses partenaires économiques.

PRINCIPE 4

Ces obligations sont applicables chaque fois que les politiques de réforme économique sont susceptibles d'avoir un impact négatif sur les droits humains. Elles s'appliquent à tous les niveaux de gouvernement de l'État concerné, y compris au niveau des gouvernements locaux.



2

PRINCIPES 5 à 10 **Normes applicables en matière de droits humains**

PRINCIPE 5 à 6

Les États et leurs créanciers doivent être guidés par toutes les lois applicables en matière de droits humains relatives aux droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. De plus, ils doivent être conscients du fait que tous ces droits sont indivisibles et interdépendants.

PRINCIPE 7

Tous les droits humains peuvent être affectés par les réformes économiques et les gouvernements doivent prendre des mesures pour garantir que l'ensemble de ces droits soit respecté et protégé à tout moment et qu'ils s'efforcent toujours de les réaliser. En outre, les États ont l'obligation de veiller à ce que leurs réformes économiques ne marginalisent aucune partie de la population.

PRINCIPE 8

Les réformes économiques devraient empêcher toute forme de discrimination fondée sur le sexe, promouvoir l'égalité réelle et porteuse de changement et les EIDH devraient toujours inclure une analyse exhaustive par sexe.

PRINCIPE 9

- *Les États doivent concevoir leurs politiques de réforme économique de manière à affecter le maximum de ressources disponibles à la réalisation progressive des droits humains et à ne pas entraîner de régression inadmissible dans la réalisation des droits humains.*

PRINCIPE 10

Les mesures rétrogrades doivent être évitées et ce, même dans des conditions économiques extrêmes. Les mesures qui entraîneraient une détérioration des droits économiques, sociaux et culturels ne sont autorisées que si elles répondent à certains critères. Elles doivent être temporaires, légitimes au sens où elles sont conçues pour contribuer à la réalisation ultime des droits humains, raisonnables, nécessaires, proportionnées, non discriminatoires, protégeant le contenu essentiel minimal des droits économiques, sociaux et culturels, et conçues et adoptées en conformité avec les exigences de transparence, de participation et de responsabilité.



3

PRINCIPES 11 à 12 Articulation des politiques

PRINCIPE 11

Les États devraient veiller à ce que tous les ministères et organismes publics concernés prennent en considération ses obligations en matière de droits humains dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes économiques et qu'à terme, tous ces efforts soient bien coordonnés. En d'autres termes, il devrait y avoir une cohérence entre les différents aspects des réformes économiques, qu'ils soient, budgétaires, monétaires, sociaux, environnementaux, financiers ou économiques et toute autre politique ou action gouvernementale pertinente pour l'efficacité des réformes.

PRINCIPE 12

L'État doit veiller à ce que ses stratégies d'endettement et les analyses de durabilité de la dette intègrent les EIDH et tiennent compte des problèmes qui en découlent.

*“il devrait y avoir une cohérence
entre les différents aspects des
réformes économiques, qu'ils
soient, budgétaires, monétaires,
sociaux, environnementaux,
financiers ou économiques et
toute autre politique ou action
gouvernementale pertinente pour
l'efficacité des réformes”*



4 **PRINCIPES 13 à 16** **Obligations des autres États, des institutions financières internationales et des acteurs privés**

PRINCIPE 13

Tous les États ont l'obligation de coopérer, y compris en fournissant assistance, afin de promouvoir la pleine réalisation des droits humains pour tous .

PRINCIPE 14

Les acteurs non étatiques tels que les institutions financières ont la responsabilité de contribuer à ces efforts. Les principes directeurs précisent que les autres États et acteurs non étatiques doivent s'abstenir d'exercer une influence indue sur l'État qui entreprend les réformes. Ils devraient respecter la nécessité pour chaque État de disposer d'un espace politique en vue de relever ses défis économiques d'une manière qui soit compatible avec ses obligations en matière de droits humains.

PRINCIPES 15 – 16

Les donateurs et les créanciers de l'État, tant publics que privés, ne devraient pas assortir leur financement de conditions pouvant compromettre la capacité de l'État à respecter, protéger et remplir ses obligations en matière de droits de l'homme.

Les donateurs et les créanciers de l'État, tant publics que privés, devraient évaluer l'incidence des termes et conditions de leurs transactions proposées sur les droits humains avec l'État réformateur. Devraient également évaluer l'incidence de tout conseil qu'ils pourraient fournir à l'État.



5 **PRINCIPES 17 à 22** **Évaluations de l'impact sur les droits humains** **(EIDH)**

PRINCIPE 17

Les États devraient mener des EIDH pendant les périodes de crise économique et en temps normal.

PRINCIPE 18

Le but de ces EIDH devrait être d'évaluer les impacts à court, moyen et long terme des politiques proposées sur les droits humains. Pour ce faire, les États devraient mener des EIDH afin d'évaluer leurs impacts potentiels avant d'adopter une politique.

es États devraient surveiller la mise en œuvre des politiques afin de pouvoir identifier et, le cas échéant, réagir à leurs impacts réels.

PRINCIPES 19 – 20

Le processus d'élaboration des EIDH doit respecter les principes de participation, d'accès à l'information et de responsabilité. Il est essentiel de permettre et de rechercher le dialogue national le plus large possible, avec la participation effective, opportune et significative de tous, y compris des groupes marginalisés et particulièrement à risque. Une véritable participation ne peut être assurée que si des informations sur tous les aspects des finances publiques, complètes et accessibles sont fournies en temps opportun.

PRINCIPE 21

L'accès à la justice et le droit à un recours effectif pour les actes et les omissions dans l'élaboration et / ou la mise en œuvre des politiques de réformes économiques doivent être garantis.

PRINCIPE 22

La conduite des EIDH devraient être la responsabilité de l'institution la mieux qualifiée pour conduire des EIDH indépendantes et crédibles qui soient conformes aux normes applicables dans le pays et qui tiennent compte des considérations de genre.

Les évaluations d'impacts sur les droits humains en action

Voici quelques exemples d'EIDH menées dans le cadre de politiques de réformes économiques. Dans certains cas, elles ont été menées par des États, dans d'autres par des acteurs non étatiques, notamment des organisations régionales, des institutions nationales des droits de l'homme et des organisations de la société civile:



La **Commission européenne** réalise des analyses d'impact pour éclairer ses politiques commerciales. Par exemple, elle a effectué de telles évaluations dans le cadre de la négociation de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande.² La Commission a élaboré des lignes directrices pour la réalisation de ces analyses d'impact. Elle a élaboré des lignes directrices supplémentaires pour soutenir l'analyse des impacts potentiels des initiatives de politique commerciale sur les droits de l'homme dans l'UE et dans le (s) pays partenaire (s).³



Le **Canada** et la **Colombie** ont effectué des évaluations des droits humains dans le cadre de la mise en œuvre de leur accord de libre-échange conformément à l'Accord concernant des Rapports annuels sur les droits de l'homme et le libre-échange entre le Canada et la République de Colombie, en 2011.⁴



La Commission nationale **thaïlandaise** des droits de l'homme a procédé à une évaluation ex-ante des incidences de l'accord commercial Thaïlande-États-Unis sur les droits humains et a publié un projet de rapport sur la question en 2006.⁵



La **Commission économique des droits de l'homme pour l'Afrique**, la Fondation Friedrich Ebert Stiftung et le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ont conjointement commandé une évaluation ex-ante des impacts sur les droits de l'homme de la Zone de libre-échange continentale africain.⁶



En 2017, la **Commission pour l'égalité et les droits de l'homme de la Grande-Bretagne** a commandé une étude cumulative d'impact (EIC) afin d'évaluer les effets distributifs des décisions fiscales et de dépenses sur les personnes partageant différentes caractéristiques protégées.⁷



Le **gouvernement de l'Écosse** entreprend annuellement une évaluation de l'impact de son budget sur l'égalité.⁸



© Goumbik / Adobe Stock



Le système d'évaluation de l'impact social et économique de **l'Afrique du Sud** évalue l'impact socioéconomique des initiatives politiques, des lois et des règlements avant de les soumettre au Cabinet pour adoption afin de minimiser et d'atténuer les conséquences néfastes de ces initiatives.⁹ Ces évaluations comprennent certains éléments des EIDH car elles accordent une attention particulière aux impacts potentiels sur des groupes sociaux spécifiques.



L'Union européenne a réalisé une évaluation de l'impact social du troisième programme de réforme économique de la Grèce en 2015.¹⁰



Le **Centre pour les droits économiques et sociaux** a développé une méthodologie visant à évaluer les impacts des politiques d'assainissement budgétaire sur les droits humains, et a mené des analyses d'impacts des mesures d'austérité dans des pays comme le Brésil, l'Afrique du Sud et l'Espagne, en partenariat avec les organisations nationales de la société civile.¹¹

- 2 Évaluation de l'impact sur le commerce durable à l'appui des négociations d'ALE entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande. Projet de rapport final le 13 mars 2019 disponible sur:
http://trade-sia-new-zealand.eu/images/reports/EU-NZ_SIA_Draft_Inception_Report.pdf.
D'autres exemples de ces évaluations d'impact sont disponibles à l'adresse suivante:
https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/impact-assessments/#_IAs.
- 3 Ces directives sont disponibles sur:
https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/impact-assessments/#_methodology.
- 4 https://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/report_hria-seminar_2010.pdf.
- 5 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Globalization/TheCFTA_A_HR_ImpactAssessment.pdf.
- 6 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/WomenAusterity/EqualityHumanRightscommission%20GreatBritain.pdf>.
- 7 <http://www.scottishhumanrights.com/economic-social-cultural-rights/impact-assessment/>.
- 8 Un aperçu général de SEIAS est disponible sur:
<https://www.dpme.gov.za/keyfocusareas/Socio%20Economic%20Impact%20Assessment%20System/Pages/default.aspx>.
- 9 Commission européenne, document SWD (2015) 162 final.
- 10 Centre pour les droits sociaux et économiques, « Évaluer l'austérité: surveiller les impacts de la consolidation budgétaire sur les droits de l'homme » (CESR, 2018), disponible sur:
<http://www.cesr.org/assessing-austerity-monitoring-human-rights-impacts-fiscal-consolidation>.
Voir aussi CESR, « Brésil: les droits de l'homme en période d'austérité », « Afrique du Sud: l'austérité au milieu des inégalités menacent les droits de l'homme » et « Espagne: Visualisation des droits ».
- 11 Le rapport annuel le plus récent est le rapport annuel 2018 disponible sur:
https://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral_relations_bilaterales/rep-hrft-co_2018-dple-rapp.aspx?lang=eng.



Pour l'avenir

Certaines questions
devront être
résolues lors de
l'utilisation
des EIDH

1

EIDH devraient-elles consister en de évaluations autonomes ou devraient plutôt être intégrées dans des évaluations d'impact environnemental et social à portée plus large?

Des arguments peuvent être avancés pour chacune des options. L'argument en faveur des EIDH autonomes, consiste en ce que, même s'il existe des chevauchements entre les évaluations d'impact social et d'impact sur les droits humains, leur orientation est suffisamment différente pour mériter un traitement séparé. Les évaluations d'impact social visent à déterminer quels sont les impacts réels ou attendus de la politique proposée sur diverses dimensions sociales, par rapport à la situation de référence et quels compromis doivent être faits pour atténuer ou éviter ces impacts. Les EIDH se demandent comment la politique proposée respecte l'obligation juridique internationale de l'État de respecter, protéger et réaliser les droits humains de la population. Ces différences d'orientation sont suffisamment importantes pour justifier des études distinctes. Les arguments en faveur de l'intégration des EIDH dans les évaluations sociales à portée plus larges sont considérablement pragmatiques et concernent les coûts et la duplication des compétences et des ressources nécessaires pour mener les deux évaluations.

2

Des EIDH sont-elles nécessaires si l'État ou les organisations internationales auxquelles il appartient procèdent à des audits des droits humains?

Les États sont tenus de mener des audits des droits humains dans le cadre de leurs contributions aux examens périodiques universels menés par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en ce qui a trait aux implications de leurs politiques. Ils peuvent également procéder à de tels audits dans le cadre de leurs rapports aux différents organes de droits humains des Nations Unies tels que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, un audit des droits humains, est rétrospectif dans le sens où il vise à identifier les questions pour lesquelles toutes les normes applicables en matière de droits humains n'ont pas été respectées par l'Etat et afin que des mesures

correctives puissent être prises. L'EIDH est tournée vers l'avenir. Elle vise principalement à identifier les impacts négatifs potentiels sur les droits humains liés à une initiative politique particulière afin que l'État puisse prendre des mesures pour les éviter.

3

Les EIDH devraient-elles se concentrer uniquement sur la prévention des impacts négatifs sur les droits humains ou devraient-elles également chercher à maximiser les impacts positifs sur les droits humains?

Il serait incompatible avec l'obligation des États de respecter et de protéger les droits humains de ne pas prendre de mesures pour prévenir tout impact négatif prévisible sur les droits humains. Par conséquent, l'objectif principal de toute EIDH doit être d'identifier tous les impacts négatifs sur les droits humains. Cependant, les États ont également une obligation positive de respecter les droits de l'homme de la population. En outre, en vertu de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les États sont tenus d'allouer le maximum de ressources disponibles à la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels de leur population. Par conséquent, dans le cadre de l'EIDH, l'État, a également l'obligation d'identifier tous les impacts positifs sur les droits humains et de veiller à maximiser les avantages positifs de ces impacts.

4

Qui devrait conduire l'EIDH?

Les principes directeurs sont suffisamment souples pour être adaptés aux besoins particuliers des ministères, des gouvernements locaux et infranationaux, des organes consultatifs, des commissions parlementaires, des institutions nationales des droits de l'homme, des tribunaux, des institutions financières internationales, des créanciers privés, des mécanismes internationaux des droits humains, des établissements universitaires ou organisations de la société civile. En d'autres termes, selon les critères fixés par les Principes directeurs, un large éventail de parties prenantes pourrait réaliser une EIDH.



Informations supplémentaires

Le processus d'élaboration des principes directeurs a commencé en 2017 et a rassemblé des éléments constitutifs principaux, y compris les rapports thématiques pertinents. Une première étape a consisté en l'établissement d'un rapport visant à dresser un inventaire des outils d'évaluation d'impacts en matière de droits humains et d'autres domaines pertinents ([A/HRC/37/54](#)). Ce rapport a été étayé par un appel à contributions. Les éléments constitutifs supplémentaires comprenaient: le rapport de l'Expert indépendant sur l'impact des politiques de réformes économiques sur les droits fondamentaux des femmes ([A/HRC/179/73](#)), également informé par un appel à contributions et présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies en octobre 2018 ainsi qu'un rapport sur les droits des travailleurs dans le contexte des réformes économiques et des mesures d'austérité ([A/HRC/34/57](#)), présenté au Conseil des droits de l'homme en mars 2017.

Remerciements

Ce document a été rédigé et produit par le professeur Daniel Bradlow du Centre for Human Rights de la Faculté de droit à l'Université de Pretoria. Il était assisté de Mme Tizi Merafe. Cette brochure a été rendue possible grâce au généreux financement de l'Open Society Initiative for Southern Africa.



**NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
PROCÉDURES SPÉCIALES**

RAPPORTEURS SPÉCIAUX, EXPERTS INDÉPENDANTS & GROUPES DE TRAVAIL



OSISA

Open Society Initiative
for Southern Africa



**Centre for
Human Rights**

UNIVERSITY OF PRETORIA

© 2020

Imprimé en République d'Afrique du Sud
Publié par le Centre for Human Rights,
Faculté de droit à l'Université de Pretoria en Afrique du Sud

www.chr.up.ac.za