

# RÉALISER LES DROITS DE L'HOMME GRÂCE AUX BUDGETS PUBLICS





# RÉALISER LES DROITS DE L'HOMME GRÂCE AUX BUDGETS PUBLICS



Copyright © 2019 Nations Unies

La présente publication est disponible en libre accès en se conformant à la licence Creative Commons créée pour les organisations intergouvernementales, disponible à l'adresse suivante : <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Les éditeurs doivent supprimer l'emblème de l'ONU et le logo de l'International Budget Partnership de leur publication et concevoir une nouvelle couverture. Les traductions doivent comporter l'avertissement suivant :

« La présente publication est une traduction non officielle, dont l'éditeur assume l'entière responsabilité ».

Les éditeurs doivent envoyer le fichier de leur publication à l'adresse suivante : [publications@un.org](mailto:publications@un.org).

La photocopie et la reproduction d'extraits est autorisée moyennant indication précise de la source.

Publication des Nations Unies établie par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH).

HR/PUB/17/3

Crédit image de la page de couverture : © Shutterstock/RomoloTavani

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

# TABLE DES MATIÈRES

|   |           |
|---|-----------|
| <b>AVANT-PROPOS.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>SIGLES ET ACRONYMES .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>INTRODUCTION .....</b>   | <b>11</b> |
| <b>I. UN CADRE NORMATIF POUR LES DROITS DE L'HOMME<br/>ET LES BUDGETS PUBLICS .....</b> | <b>16</b> |
| <b>II. LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE ET LES DROITS DE L'HOMME .....</b>                       | <b>38</b> |
| <b>III. ÉTABLISSEMENT DU BUDGET .....</b>   | <b>48</b> |
| <b>A. L'enveloppe budgétaire .....</b>  | <b>52</b> |
| 1. Les recettes publiques et le produit intérieur brut<br>d'un pays .....               | 54        |
| 2. Enregistrer un déficit budgétaire ou réduire la dette<br>nationale .....             | 56        |
| 3. Les plafonds budgétaires .....   | 59        |
| 4. L'aide publique au développement.....  | 62        |
| <b>B. Recettes publiques.....</b>   | <b>69</b> |
| 1. Impôt sur les revenus des sociétés et des particuliers....                           | 74        |
| 2. Taxes sur la valeur ajoutée et sur les ventes .....                                  | 76        |
| 3. Taxes foncières .....  | 77        |
| 4. Redevances .....   | 80        |
| 5. Recettes des industries extractives .....  | 82        |
| 6. Inefficacité du recouvrement des recettes .....                                      | 85        |
| 7. Perte de recettes .....  | 89        |
| 8. Projection de recettes inexacte .....  | 92        |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| <b>C.</b>  | <b>Les allocations budgétaires.....</b>  | <b>95</b>  |
| 1.         | Non-discrimination dans les allocations.....   | 96         |
| 2.         | Non-discrimination et disparités géographiques.....  | 101        |
| 3.         | Non-discrimination et formules servant à calculer les allocations.....   | 104        |
| 4.         | Réalisation progressive des droits de l'homme et non-régression dans les allocations.....                                    | 106        |
| 5.         | Des allocations voulues, efficaces et appropriées pour une réalisation immédiate des droits.....                             | 112        |
| 6.         | Utiliser au maximum les ressources disponibles et accorder la priorité aux droits économiques et sociaux dans le budget..... | 116        |
| <b>IV.</b> | <b>EXÉCUTION DU BUDGET (DÉPENSES).....</b>   | <b>122</b> |
| <b>A.</b>  | <b>La non-discrimination dans les dépenses.....</b>  | <b>126</b> |
| <b>B.</b>  | <b>La sous-utilisation des crédits.....</b>  | <b>130</b> |
| <b>C.</b>  | <b>Les compromis budgétaires entre les ministères et en leur sein.....</b>   | <b>135</b> |
| <b>D.</b>  | <b>Les pertes de fonds.....</b>  | <b>138</b> |
| <b>E.</b>  | <b>Les dépenses inutiles.....</b>  | <b>139</b> |
| <b>V.</b>  | <b>CONTRÔLE ET ÉVALUATION DU BUDGET.....</b>   | <b>146</b> |
|            | <b>ANNEXES.....</b>  | <b>156</b> |
|            | ANNEXE I Méthodes de suivi et d'analyse des budgets.....   | 157        |
|            | ANNEXE II Autres ressources.....   | 170        |







## AVANT-PROPOS

Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. La Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme garantissent à chacun l'exercice de tous les droits de l'homme sans distinction aucune.

Les États ont l'obligation, mise à leur charge par le droit international des droits de l'homme, de respecter, de protéger et de réaliser les droits de l'homme, ainsi que de dégager les ressources nécessaires pour ce faire. Ils contribuent au respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme à la faveur de politiques, plans, programmes et budgets fondés sur les droits de l'homme. Le budget de l'État est le document de stratégie et de planification économique le plus important et il constitue un outil essentiel pour l'évaluation des efforts menés par les pouvoirs publics en vue de réaliser les droits de l'homme.

Lorsqu'ils ont évalué le respect par les États de leurs obligations en matière de droits de l'homme, les mécanismes internationaux des droits de l'homme ont constaté les liens étroits entre les budgets publics et les droits de l'homme. Des acteurs de la société civile, des organisations communautaires locales et des défenseurs des droits de l'homme, entre autres, comptent sur les audits sociaux, les systèmes de suivi des dépenses et des résultats budgétaires et d'autres outils d'évaluation des budgets pour recueillir des données essentielles sur les efforts faits en matière de droits de l'homme, et pour appeler à prendre les mesures budgétaires nécessaires pour améliorer l'exercice des droits de l'homme. Ils contribuent ainsi à combler le fossé entre les paroles et la réalité et à veiller à ce que le pouvoir politique s'acquitte de ses responsabilités.

La présente publication, *Réaliser les droits de l'homme grâce aux budgets publics*, étudie les liens entre, d'une part, les obligations qu'impose le droit international des droits de l'homme et, d'autre part, les politiques et processus budgétaires. Elle cherche à sensibiliser les représentants des pouvoirs publics à leurs obligations en matière de droits de l'homme afin qu'ils les comprennent mieux, dans la mesure où ce sont eux qui allouent les crédits budgétaires, engagent les dépenses prévues et évaluent l'incidence du budget sur la réalisation des droits de l'homme. La publication vise

en outre à fournir aux acteurs non gouvernementaux des informations sur la relation entre les droits de l'homme et les processus et décisions budgétaires, pour leur permettre d'être plus à même de demander des comptes aux autorités.

Nous sommes heureux de présenter cette publication, entreprise conjointe entre le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et l'International Budget Partnership, pour contribuer modestement aux efforts susmentionnés. Nous espérons que la présente publication servira de référence pour de nouvelles recherches dans ce domaine et incitera les acteurs étatiques et non étatiques à prendre des mesures favorables à la réalisation de tous les droits de l'homme pour tous en s'appuyant sur les budgets publics.



Zeid Ra'ad Al Hussein  
Haut-Commissaire  
des Nations Unies  
aux droits de l'homme



Warren Krafchik  
Directeur exécutif  
International Budget Partnership

## SIGLES ET ACRONYMES

PIB      Produit intérieur brut

CDH      Conseil des droits de l'homme

ONG      Organisation non gouvernementale

HCDH    Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

ISC      Institution supérieure de contrôle des finances publiques



## INTRODUCTION

Les droits de l'homme consacrent les conditions minimales pour une vie digne, applicables à tous et partout. Ces besoins protégés par les droits de l'homme comprennent notamment une alimentation suffisante et l'accès à des soins de santé, à l'éducation, à l'emploi et à un abri. Chacun doit également être en mesure de parler et de s'exprimer librement, de participer aux affaires publiques, de former des associations pacifiques et de pratiquer sa religion sans crainte. Une vision respectueuse des droits de l'homme tient compte de la manière dont une société devrait être organisée pour permettre à chacun de vivre sa vie non pas seul, mais en compagnie des autres ou, en d'autres termes, pour permettre à chacun de vivre avec sa famille, de s'associer avec d'autres pour réaliser des objectifs communs, d'élire le gouvernement de son choix et d'avoir accès à la justice en cas de préjudice.

Le *droit* des droits de l'homme cherche à concrétiser cette vision universelle sous forme de principes et « règles » visant précisément à orienter la vie de chacun et le fonctionnement des États au quotidien. Le droit des droits de l'homme énonce non seulement les attentes que chacun devrait pouvoir formuler dans une société qui respecte les droits de l'homme (en permettant la réalisation de leur contenu), mais aussi ce que les gouvernements doivent faire ou ne pas faire pour permettre la réalisation de ces droits, à savoir les obligations des États en matière de droits de l'homme.

Au quotidien, les gouvernements s'acquittent de leurs obligations en matière de droits de l'homme en donnant naissance et effet à des politiques, des plans, des institutions et des budgets soigneusement conçus, qui donnent à penser qu'ils seront efficaces, puis en les évaluant pour s'assurer qu'ils ont effectivement permis de réaliser les droits de la personne.

Le budget est le document de stratégie économique le plus important pour le pouvoir exécutif. Un budget soigneusement conçu, exécuté et contrôlé est essentiel à la réalisation des droits de l'homme, comme le montrent les trois exemples suivants :

- Un système judiciaire efficace est primordial pour que chacun ait accès à la justice. Un tel système nécessite des ressources financières pour rémunérer des juges et des avocats de la défense très compétents, et garantir aux accusés des procédures équitables, dans un délai raisonnable, conformément à l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) ;

- Des conditions d'assainissement satisfaisantes sont nécessaires pour permettre à chacun de vivre dans la dignité et d'exercer son droit à la santé, garanti à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966). Un système d'assainissement impose des investissements dans les infrastructures et un entretien régulier, que ce soit par l'État directement ou dans le cadre de prestations efficaces et abordables assurées par le secteur privé ;
- Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et art. 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989) est indispensable pour permettre à chacun d'exercer non seulement son droit au travail pour pouvoir subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille, mais également son droit d'accès à l'information et son droit de participer à la vie civique de son pays. L'éducation requiert des salles de classe bien conçues et bien équipées en nombre suffisant, et un ensemble conséquent d'enseignants rémunérés, compétents et motivés.

Les liens étroits entre les budgets publics et les droits de l'homme sont de plus en plus reconnus par des organismes des Nations Unies, comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'enfant, ainsi que des rapporteurs spéciaux et des experts indépendants. Ces dernières années, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a proposé à son personnel des activités de formation et une assistance pour qu'il comprenne mieux les liens entre les budgets publics et les obligations en matière de droits de l'homme que le HCDH est chargé de promouvoir. Les bureaux extérieurs du HCDH ont poursuivi les activités dans ce domaine avec les États et la société civile.

Pour que les pouvoirs publics utilisent le budget en vue d'un exercice efficace des droits de la personne, ils doivent comprendre les liens entre le budget et les garanties en matière de droits de l'homme prévues dans la Constitution et les lois nationales, ainsi que dans les instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme qu'ils ont ratifiés. Ils doivent comprendre précisément et concrètement qu'ils s'acquitteront de leurs obligations en matière de droits de l'homme en fonction de la manière dont ils génèrent des recettes, affectent, dépensent et contrôlent les crédits budgétaires.

Aussi, pour que la population puisse demander des comptes à son gouvernement sur la réalisation des droits de l'homme, elle doit connaître le budget. Cela est particulièrement vrai pour les groupes marginalisés et exclus, comme les femmes, les enfants, les personnes handicapées, les peuples autochtones et les minorités, dans la mesure où le budget a un impact disproportionné sur leur protection sociale. Certaines mesures que les pouvoirs publics peuvent prendre en vue d'augmenter les recettes, comme des frais de scolarité ou des frais d'accès aux soins de santé procréative trop élevés, peuvent constituer des obstacles insurmontables à l'accès aux services de base qui sont indispensables à l'exercice des droits. À l'échelle nationale, les groupes marginalisés étant souvent les plus pauvres, ils sont davantage tributaires de programmes publics comme les subventions alimentaires, les mesures en faveur de l'insertion professionnelle et l'aide juridictionnelle. Des études ont cependant montré que les ressources de l'État sont souvent affectées de manière disproportionnée à des programmes visant les moins défavorisés et non les plus défavorisés.

La publication *Réaliser les droits de l'homme grâce aux budgets publics* vise à partager avec les représentants de l'État et des membres de la société civile une partie de l'expérience acquise par le HCDH ces dix dernières années en matière de droits de l'homme et de budgets publics. La publication a notamment pour but de permettre aux responsables gouvernementaux de s'appuyer davantage sur leurs obligations en matière de droits de l'homme lorsqu'ils conçoivent et utilisent des mécanismes visant à augmenter les recettes, prévoient les allocations budgétaires, effectuent les dépenses prévues et évaluent l'incidence du budget sur la réalisation des droits de l'homme. Elle a également pour but de fournir à la société civile des informations sur ce qui relie les droits de l'homme aux processus budgétaires et à des décisions budgétaires précises, afin que la population puisse plus facilement demander des comptes à son gouvernement sur la réalisation des droits de l'homme.

La présente publication aborde de nombreux points de recoupement entre le droit des droits de l'homme et les budgets publics. Elle porte exclusivement sur le droit international des droits de l'homme, bien que le même schéma soit applicable aux normes régionales et nationales. En effet, les pouvoirs publics assument des obligations à chacun de ces niveaux et devraient donc envisager de procéder à une analyse semblable de leurs obligations nationales et régionales en matière de droits de l'homme en ce qui concerne le budget de l'État.

On trouvera tout au long de la publication des encadrés dans lesquels figurent des résumés d'études de cas ou les conclusions de diverses institutions pour illustrer ou préciser des points abordés dans le corps du texte. La plupart des études de cas sont issues de travaux effectués par la société civile et bon nombre d'entre elles décrivent les efforts faits par les gouvernements pour réaliser les droits de la personne.

Tout au long de la publication, l'accent est largement mis sur les incidences des droits économiques et sociaux sur le budget. En effet, la plupart des travaux menés à ce jour (ou des affaires dont les tribunaux ont été saisis) qui ont analysé les budgets publics sous l'angle du droit des droits de l'homme étaient axés sur des questions comme le droit à l'éducation, à la santé, à l'alimentation, à l'eau, à l'assainissement et au travail. Toutefois, il ressort clairement de la présente publication que les budgets publics sont essentiels à la réalisation de tous les droits et que le cadre des droits de l'homme constitue un guide précieux pour l'établissement et l'exécution du budget car il assure la prise en compte de tous les droits.

Ainsi, la présente publication renvoie à maintes reprises aux allocations ou dépenses « liées aux droits de l'homme ». On pourrait évidemment faire valoir que presque toutes les allocations budgétaires ou dépenses publiques sont liées aux droits de l'homme, dès lors qu'elles visent à garantir une société stable et opérationnelle, dans la mesure où il s'agit d'une condition *sine qua non* de la réalisation des droits de l'homme. Toutefois, une interprétation aussi large du terme ne permettrait pas de reconnaître que, s'il peut parfois être difficile d'opérer une distinction nette entre les allocations budgétaires et dépenses « liées aux droits de l'homme » et allocations budgétaires et dépenses d'une autre nature, certains types de dépenses favorisent plus directement la réalisation des droits de la personne. Dans la présente publication, le renvoi aux allocations budgétaires et dépenses « liées aux droits de l'homme » vise cette dernière catégorie. La question de savoir si les priorités qui ressortent des budgets publics sont pertinentes du point de vue des droits de l'homme ou celle de savoir si les fonds sont dépensés dans le respect des obligations des États en matière de droits de l'homme sont des questions indépendantes qui sont examinées plus loin dans la présente publication.

La publication *Réaliser les droits de l'homme grâce aux budgets publics* comprend les chapitres suivants :



I. *Un cadre normatif pour les droits de l'homme et les budgets publics*

Le premier chapitre décrit le cadre du droit international des droits de l'homme qui doit servir à évaluer le processus budgétaire des gouvernements et le contenu de leur budget.

II. *Le processus budgétaire et les droits de l'homme*

Le chapitre II aborde le processus d'élaboration, d'exécution et d'évaluation des budgets publics et les deux droits dont la réalisation est indispensable à un processus satisfaisant : le droit d'accès à l'information et le droit de chacun de participer aux affaires publiques.

III. *Établissement du budget*

Le chapitre III est divisé en trois sections qui abordent trois aspects clefs de l'établissement d'un budget :

- A. L'enveloppe budgétaire ;
- B. Les recettes publiques ;
- C. Les allocations budgétaires.

IV. *Exécution du budget (dépenses)*

Le chapitre IV souligne à quel point il est important d'examiner non seulement les allocations mais aussi les dépenses, notamment dans cinq domaines dans lesquels les dépenses budgétaires donnent souvent lieu à des problèmes liés aux droits de l'homme.

V. *Contrôle et évaluation du budget*

Le chapitre V aborde le rôle de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) et souligne l'importance de l'assemblée législative et d'autres organes, ainsi que de la société civile, pour demander des comptes au gouvernement sur la façon dont il recouvre et dépense les fonds publics.

L'*annexe I* dresse une liste des méthodes de suivi et d'analyse des budgets, et de leurs utilisations potentielles pour contrôler et analyser les droits de l'homme.

L'*annexe II* dresse une liste de ressources utiles relatives aux droits de l'homme et aux budgets publics.

# **I. UN CADRE NORMATIF POUR LES DROITS DE L'HOMME ET LES BUDGETS PUBLICS**

Les liens entre les droits de l'homme et le processus budgétaire sont relativement directs. Les principales normes qui régissent ce processus sont les suivantes :

- Le droit de chaque peuple de prendre part à la direction des affaires publiques, garanti par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- Le droit d'accès à l'information, garanti par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; et
- Le principe de responsabilité, selon lequel tout gouvernement doit répondre de ses actes devant sa population, qu'ils permettent ou non de réaliser les droits de l'homme.

Ces normes ont d'importantes répercussions sur le processus budgétaire. *Premièrement*, un gouvernement doit faire en sorte que le droit d'accès à l'information et le droit de participation dont jouit son peuple soient respectés dans le cadre du processus budgétaire. En d'autres termes, le peuple doit avoir accès aux informations relatives au budget de l'État et être en mesure de participer pleinement à la prise de décisions concernant l'établissement, l'exécution et l'évaluation du budget. *Deuxièmement*, le principe de responsabilité signifie que le pouvoir exécutif doit s'attendre à être tenu pour responsable de la manière dont il augmente et dépense le budget de l'État et des conséquences du budget sur la vie des citoyens. Des procédures et institutions formelles ont déjà été mises en place pour demander des comptes aux gouvernements à différents stades du processus budgétaire, en particulier au moment de l'audit ou de l'évaluation.

Les normes internationales en matière de droits de l'homme qui orientent le *contenu* du budget – combien de fonds seront collectés et dépensés et à quelle fin – sont plus complexes que celles qui régissent le processus budgétaire. Les sections suivantes du présent chapitre décrivent en termes généraux ce qui ressort des normes internationales en matière de droits de l'homme pour ce qui est du *contenu* des budgets publics, et les chapitres suivants apportent davantage de précisions sur ces grandes directives.

## LA RÉALISATION DE TOUS LES DROITS DE L'HOMME EXIGE DES RESSOURCES

Lorsque l'on examine les budgets publics, la distinction qui est souvent établie entre, d'une part, les droits civils et politiques et, d'autre part, les droits économiques, sociaux et culturels n'est pas utile. Il a de tout temps été considéré que les droits civils et politiques se rapportaient à ce qu'un gouvernement ne devait *pas* faire – aucune ressource n'étant ainsi nécessaire – tandis que les droits économiques, sociaux et culturels concernaient ce qu'un gouvernement *devait* faire, en partant du principe que toutes les obligations associées à ces droits étaient tributaires de ressources. Les deux hypothèses sont fausses. En réalité, le plein exercice de *tous* les droits de l'homme oblige l'État à utiliser des ressources plus ou moins importantes. Si certains droits de l'homme ne peuvent être réalisés qu'à la faveur de politiques qui supposent la mobilisation de ressources, la réalisation de tous les droits présuppose au moins un État qui fonctionne bien et qui s'emploie activement à les faire respecter. Chaque État doit affecter des ressources à la création, au fonctionnement et au maintien d'un réseau composé entre autres d'*institutions* (comme des tribunaux, des organes législatifs, des institutions nationales de défense des droits de l'homme), de *politiques et programmes* (comme des plans généraux pour l'éducation de base ou des programmes de formation pour les forces de sécurité), de *services* (aide juridictionnelle gratuite, soins de santé primaires), d'*infrastructures* (des centres de détention, des écoles et des espaces de loisirs bien conçus), de *fonctionnaires* (personnel administratif et technique), de *procédures et systèmes* (procès équitables, enregistrement des naissances, vaccination contre les maladies infectieuses) qui sont nécessaires pour s'acquitter des nombreuses obligations liées aux droits de l'homme.

Lorsque l'on examine leurs liens avec les budgets publics, il est plus utile de « catégoriser » les droits de l'homme en fonction du rôle central que jouent les ressources dans la réalisation de certains droits et de la quantité de ressources nécessaires à cette fin. Est-il indispensable d'affecter des ressources budgétaires à la réalisation d'un droit donné, ou de certains de ses aspects, et, dans l'affirmative, faut-il utiliser un grand nombre de ressources ou seulement quelques-unes ?

## OBLIGATIONS NÉGATIVES ET POSITIVES

Les droits de l'homme engendrent différents types d'obligations. Les États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques doivent « respecter et [...] garantir » les droits reconnus dans le Pacte, avec effet immédiat. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels évalue le respect du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en se fondant sur l'obligation incombant aux États parties de « respecter, [...] protéger et [...] mettre en œuvre » les droits de l'homme. Cette classification a aidé le Comité à structurer sa réflexion et sa ligne de conduite quant au suivi de la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Toutefois, pour ce qui est de l'analyse budgétaire, cette classification ne permet pas nécessairement de déterminer les obligations soumises à des contraintes de ressources et celles qui ne le sont pas. Les obligations imposant de « respecter » les droits de l'homme – par exemple s'abstenir de polluer l'air, l'eau et le sol<sup>1</sup> – peuvent avoir des conséquences budgétaires et réglementaires importantes pour l'État.

Pour les besoins de la présente publication, il peut être plus utile d'opérer une distinction conceptuelle plus simple : la distinction entre les obligations « négatives » et « positives ». Certaines obligations liées aux droits de l'homme sont décrites comme imposant au gouvernement de *ne pas* empêcher une personne d'exercer ses droits ni d'entraver sa capacité de les exercer. On peut les considérer comme des « obligations négatives ». Les États s'en acquittent essentiellement en s'abstenant de prendre toute mesure qui empêcherait directement ou indirectement une personne d'exercer ses droits. On peut citer les exemples suivants d'obligations négatives :

- Pour ce qui est du droit à la vie, garanti par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, aucun gouvernement ne doit arbitrairement priver une personne de sa vie. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a notamment indiqué ce qui suit : « La protection contre la privation arbitraire de la vie, qui est expressément requise dans la troisième phrase du paragraphe 1 de l'article 6, est d'une importance capitale. [...] La privation de la vie par les autorités de l'État est une question extrêmement grave » (observation générale n° 6 (1982) sur l'article 6 (Droit à la vie), par. 3) ;

- S'agissant du droit à une nourriture suffisante, garanti par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a indiqué ce qui suit : « L'obligation qu'ont les États parties de *respecter* le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès » (observation générale n° 12 (1995) sur le droit à une nourriture suffisante, par. 15).

D'autres obligations liées aux droits de l'homme peuvent être considérées comme des « obligations positives », qui imposent aux gouvernements de maximiser, de prendre, d'exécuter ou de garantir des mesures qui permettront à une personne d'exercer ses droits ou qui assureront cet exercice. Les États s'acquittent de ces obligations en prenant avant tout des mesures visant à modifier la situation si un élément d'un droit de l'homme n'est pas réalisé et ne peut l'être tant que des mesures n'auront pas été prises pour permettre sa réalisation. En d'autres termes, on parle d'obligation positive lorsqu'un gouvernement doit mettre en place des institutions, des biens et des services suffisants pour qu'une personne puisse exercer pleinement ses droits. On peut citer les exemples suivants d'obligations positives :

- En ce qui concerne le droit à la vie, le Comité des droits de l'homme a indiqué ce qui suit : « La protection de ce droit exige que les États adoptent des mesures positives. À cet égard, [...] il serait souhaitable que les États parties prennent toutes les mesures possibles pour diminuer la mortalité infantile et pour accroître l'espérance de vie, et en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies » (observation générale n° 6 (1982), par. 5) ;
- Pour ce qui est du droit à une nourriture suffisante, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué ce qui suit : « Les États ont l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 11 [du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels], même en période de catastrophe naturelle ou autre » (observation générale n° 12 (1995), par. 6).

Dans la mesure où les obligations négatives imposent aux gouvernements de s'abstenir de prendre une quelconque mesure, ils utilisent généralement peu de ressources, voire aucune, pour s'acquitter de ces obligations. En revanche, du fait que les obligations positives obligent les gouvernements à prendre les mesures nécessaires – élaborer, mettre en œuvre et contrôler les politiques, plans et programmes – pour qu'une personne puisse exercer ses droits, le budget de l'État est intégralement lié au respect par le gouvernement de ses obligations positives. La présente publication étudie principalement des situations dans lesquelles des obligations positives sont en cause.

## OBLIGATIONS POSITIVES ET BUDGETS PUBLICS

Il arrive parfois que les dispositions d'un traité, et plus souvent certains paragraphes d'observations ou de recommandations générales formulées par les organes des traités concernés, abordent explicitement ou implicitement le besoin d'affecter des ressources, à savoir des fonds budgétaires, à la réalisation de droits précis. Voici trois cas dans lesquels les ressources sont explicitement mentionnées :

- Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 24 (1999) sur les femmes et la santé, par. 30 : « Les États parties devraient affecter des ressources budgétaires, humaines et administratives suffisantes à la protection de la santé des femmes, de façon que les hommes et les femmes, compte tenu de leurs besoins médicaux différents, soient traités de façon comparable dans le budget de santé publique » ;
- Comité des droits de l'homme, observation générale n° 21 (1993) sur le droit des personnes privées de liberté d'être traitées avec humanité, par. 4 : « Traiter toute personne privée de liberté avec humanité et en respectant sa dignité est une règle fondamentale d'application universelle, application qui, dès lors, ne saurait dépendre des ressources matérielles disponibles dans l'État partie » ;
- Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 2 (2002) sur le rôle des institutions nationales indépendantes

de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, par. 11 : « Tout en ayant conscience qu'il s'agit là d'une question très délicate et que l'ampleur des ressources économiques disponibles varie selon les États parties, le Comité estime, eu égard à l'article 4 de la Convention, qu'il incombe aux États d'affecter des ressources financières d'un montant raisonnable au fonctionnement des institutions nationales de défense des droits de l'homme ».

Les ressources sont parfois *implicites* dans ces documents, en ce sens qu'elles ne sont pas nécessairement mentionnées, mais la recommandation ne peut être mise en œuvre sans l'affectation de ressources. Parmi les nombreux exemples qui peuvent être donnés, en voici deux :

- Comité contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, observation générale n° 2 (2008) sur l'application de l'article 2 par les États parties à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, par. 24 : « Il est fondamental d'éliminer la discrimination dans l'emploi et d'organiser régulièrement des activités de sensibilisation dans les cas où les actes de torture ou des mauvais traitements risquent d'être commis si l'on veut prévenir ce type de violations et instaurer des attitudes de respect à l'égard des femmes et des minorités » ;
- Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 27 (2000) sur la discrimination à l'égard des Roms, par. 32 : le Comité recommande aux États parties de « [p]rendre les mesures nécessaires, s'il y a lieu, pour mettre à la disposition des groupes de Roms nomades et autres gens du voyage des emplacements équipés de toutes les facilités voulues pour leurs caravanes ».

Si l'encadré ci-contre aborde les cas dans lesquels un traité et l'organe correspondant indiquent que les droits concernés doivent être immédiatement réalisés, indépendamment des ressources disponibles, l'obligation des États de réaliser certains droits dépend parfois de la disponibilité des ressources. S'il est bien connu que la plupart des obligations positives prévues par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dépendent des ressources, les droits qui



## Obligations positives, exécution immédiate et budget

Si l'obligation positive qui incombe au gouvernement est d'exécution inconditionnelle, à savoir que conformément à un traité donné et selon l'organe correspondant, les droits visés doivent être réalisés immédiatement et indépendamment des restrictions en matière de ressources (comme c'est le cas par exemple des droits civils et politiques prévus par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques), les Comités ont demandé aux gouvernements d'adopter toutes les mesures (notamment budgétaires) « voulues » pour la pleine réalisation des droits concernés. Si le caractère voulu de certaines mesures doit être déterminé en fonction du contexte, les mesures voulues sont en tout état de cause des mesures qui sont « efficaces » pour réaliser les droits concernés. Elles doivent également être « appropriées » pour atteindre cet objectif. Voici quelques exemples de l'emploi de ces trois termes :

- Comité des droits de l'homme, observation générale n° 25 (57) (1996) sur l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la participation aux affaires publiques et le droit de voter, par. 11 : « Les États doivent prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit » ;
- Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011) sur l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, liberté d'opinion et liberté d'expression, par. 40 : « Le Comité réaffirme, comme il l'avait souligné dans l'Observation générale n° 10, que "du fait des progrès des moyens d'information modernes, des mesures efficaces seraient nécessaires pour empêcher une mainmise sur ces moyens qui entraveraient l'exercice du droit de toute personne à la liberté d'expression". L'État ne devrait pas avoir le monopole sur les médias et devrait promouvoir la pluralité des médias. En conséquence, les États parties devraient prendre les mesures voulues, compatibles avec le Pacte, pour empêcher une domination ou concentration indue des organes d'information

par des groupes de médias contrôlés par des intérêts privés dans des situations de monopole qui peuvent être préjudiciables à la diversité des sources et des opinions » ;

- Comité des droits de l'homme, observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, par. 19 : « Afin de préserver l'indépendance des juges, leur statut, y compris la durée de leur mandat, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite sont garantis par la loi ».

Les incidences de ces normes sur le budget de l'État sont les suivantes :

- Les affectations et dépenses « voulues » sont celles qui favorisent particulièrement la réalisation d'un droit donné (garantir, par exemple, la disponibilité et l'accessibilité de services de santé), répondent aux besoins exprimés par la population concernant ce droit, et ne sont pas inutiles ni superflues ;
- Le gouvernement utilise le budget de manière « efficace » pour réaliser les droits de l'homme si les politiques, plans et programmes, ainsi que les budgets correspondants, sont soigneusement conçus et mis en œuvre pour mieux réaliser les droits en question. Le choix des programmes doit par exemple être fondé sur les faits, ce qui signifie que les programmes doivent être évalués et publiés pour avoir un effet positif sur la réalisation des droits ;
- Le budget doit en outre être « approprié » pour réaliser les droits concernés. Le budget prévu pour les programmes nécessaires à la réalisation des droits doit être suffisamment important (en supposant que les programmes soient bien conçus) pour permettre aux ministères, départements et agences de disposer des ressources nécessaires pour les mettre en œuvre. Cela est valable non seulement pour le budget de ministères, de départements et d'agences spécifiques, mais aussi éventuellement pour le budget de l'État dans son ensemble, qui doit être approprié pour permettre la réalisation des droits.

y sont énoncés ne sont pas les seuls concernés, et ce principe s'applique parfois à des situations impliquant d'autres conventions. Voici trois exemples illustrant la façon dont différents organes de traités conçoivent ce lien :

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 7 (1997) sur le droit à un logement suffisant : expulsions forcées, par. 16 : « Il ne faudrait pas que, suite à une expulsion, une personne se retrouve sans toit ou puisse être victime d'une violation d'autres droits de l'homme. Lorsqu'une personne ne peut subvenir à ses besoins, l'État partie doit, par tous les moyens appropriés, au maximum de ses ressources disponibles, veiller à ce que d'autres possibilités de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive, selon le cas, lui soient offertes ».

Comité des droits de l'homme, observation générale n° 32 (2007), par. 27 : « Un élément important du procès équitable est la rapidité de la procédure [...] dans un procès civil les retards que ne justifient ni la complexité de l'affaire ni la conduite des parties portent atteinte au principe du procès équitable [...]. Lorsque ces retards sont dus au manque de ressources et à l'insuffisance chronique des crédits, l'État partie devra, dans la mesure du possible, allouer des ressources budgétaires supplémentaires à l'administration de la justice ».

Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 24 (1999), par. 17 : « Pour que les femmes puissent exercer leurs droits en matière de soins de santé, il faut que les États parties mobilisent les ressources dont ils disposent et prennent les mesures législatives, judiciaires, administratives, budgétaires, économiques et autres qui s'imposent ».

Il ne faut pas oublier que dans certains cas, on pourrait s'attendre à ce que la réalisation d'un droit dépende de la disponibilité des ressources, sauf lorsque les organes de traités indiquent clairement que ce n'est pas le cas, comme l'ont fait ces deux organes importants :

- Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 47 : « [...] Si c'est la pénurie de ressources qui met un État dans l'impossibilité de se conformer aux obligations découlant du Pacte, l'État a alors la charge de démontrer qu'il n'a négligé aucun effort

pour exploiter toutes les ressources à sa disposition en vue de s'acquitter à titre prioritaire des obligations indiquées ci-dessus. Il convient toutefois de souligner qu'un État partie ne peut absolument dans aucun cas justifier l'inexécution des obligations fondamentales énoncées au paragraphe 43 ci-dessus auxquelles il est impossible de déroger » (en général, les organes de traités ont estimé que l'exécution des « obligations fondamentales » relatives aux droits ne dépendait pas de la disponibilité de ressources) ;

- Comité des droits de l'homme, observation générale n° 35 (2014) sur l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (liberté et sécurité de la personne), par. 37 : « La deuxième obligation énoncée dans la première phrase du paragraphe 3 est que l'intéressé doit être jugé dans un délai raisonnable ou libéré. [...] Ce qui est raisonnable concernant le laps de temps avant que l'affaire ne soit jugée doit être apprécié au cas par cas selon les circonstances. [...] Des obstacles rencontrés pour mener l'enquête à bonne fin peuvent justifier un délai supplémentaire, mais les conditions générales de sous-effectif ou de restrictions budgétaires ne le peuvent pas ».

## OBLIGATIONS POSITIVES ET « PRISE DE MESURES »

Plusieurs traités imposent à chaque État partie de « prendre des mesures » pour assurer le plein exercice des droits qui y sont énoncés. Deux dispositions particulièrement importantes illustrent cette exigence :

- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 2.1 : « Chacun des États parties [...] s'engage à agir [...] au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits [...] dans le présent Pacte [...] » ;
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 2.2 : « Les États parties [...] s'engagent à prendre [...] les arrangements devant permettre l'adoption de [...] mesures

d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits [...] dans le présent Pacte ».

En ce qui concerne ces obligations de « prendre des mesures », il est important de garder à l'esprit les deux éléments suivants :

- Tous les organes de traités qui formulent une telle exigence demandent aux gouvernements de « prendre des mesures » *immédiatement*, que ces mesures consistent à modifier des lois, à élaborer des politiques et des plans ou à allouer des budgets ;
- Aucune excuse, qu'elle soit d'ordre économique, politique, institutionnel, culturel ou autre, ne justifie l'absence de mesures visant à assurer l'exercice des droits. Par exemple, au paragraphe 14 de son observation générale n° 31 (2004) sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, le Comité des droits de l'homme a indiqué ce qui suit : « L'obligation énoncée au paragraphe 2 de l'article 2 de prendre des mesures afin de donner effet aux droits reconnus dans le Pacte a un caractère absolu et prend effet immédiatement. Le non-respect de cette obligation ne saurait être justifié par des considérations politiques, sociales, culturelles ou économiques internes » ;
- Les mesures prises doivent être « voulues » pour réaliser les droits visés. Les organes de traités emploient régulièrement ce terme, qui signifie, selon eux, à la fois « efficaces » et « appropriées » pour réaliser les droits concernés (voir plus haut). De plus, de l'avis du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « [c]es mesures doivent avoir un caractère délibéré, concret et viser aussi clairement que possible à la réalisation des obligations reconnues dans le Pacte » (observation générale n° 3 (1990), par. 2) ;
- Si aucune excuse ne justifie l'absence de mesures *en ce qui concerne certains droits ou certains de leurs éléments*, les traités et organes de traités reconnaissent que le type ou le nombre de mesures prises sera nécessairement limité par la disponibilité des ressources. Cela est particulièrement vrai concernant les droits économiques, sociaux et culturels,

comme l'indique l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, énoncé plus haut, et d'autres traités (par exemple, la Convention relative aux droits de l'enfant, art. 4). En pareil cas, les gouvernements peuvent certes tenir compte des ressources limitées lorsqu'ils assurent l'exercice des droits concernés, mais les traités et organes de traités exigent par ailleurs que :

- Les mesures prises permettent d'assurer progressivement l'exercice des droits concernés ; et
- Les gouvernements utilisent au maximum les ressources dont ils disposent pour assurer l'exercice des droits.

Ces deux exigences ont d'importantes incidences sur le budget de l'État, comme le décrivent les encadrés suivants :

### **L'obligation d'« assurer progressivement » le plein exercice des droits**

La réalisation progressive comporte deux obligations complémentaires :

1. L'obligation d'améliorer continuellement les conditions. Les gouvernements doivent tendre le plus rapidement et le plus efficacement possible vers le plein exercice des droits visés. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels compte sur une augmentation des ressources allouées à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels proportionnelle à toute augmentation générale des ressources (comme indiqué plus haut, le Comité des droits de l'homme a pour sa part confirmé qu'aucune considération politique, culturelle ou économique ne pouvait servir d'excuse ni de justification au fait de ne pas donner pleinement et immédiatement effet aux droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques) ;
2. L'obligation de ne prendre aucune mesure délibérément régressive. À titre d'exemple, un État partie prend des mesures délibérément régressives s'il :
  - Adopte une législation ou une politique qui porte directement ou indirectement atteinte à l'exercice de certains droits ;

- Opère une réduction injustifiée des dépenses publiques consacrées à la mise en œuvre des droits concernés, sans prévoir de mesures compensatoires suffisantes pour protéger les personnes désavantagées par cette réduction.

Dans son observation générale n° 13 (1999) sur le droit à l'éducation (par. 45), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué : « S'il prend une mesure délibérément régressive, l'État partie considéré doit apporter la preuve qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et qu'elle est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte et à l'ensemble des ressources disponibles. ».

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a reconnu que dans certaines circonstances, des ressources supplémentaires étaient nécessaires et que l'adoption de mesures régressives ou le fait de ne pas prendre de mesures pour améliorer les conditions était inévitable. Il a cependant souligné que :

- « [...] même en temps de grave pénurie de ressources, en raison d'un processus d'ajustement, de la récession économique ou d'autres facteurs, les éléments vulnérables de la société peuvent et doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux » (observation générale n° 3, par. 12) ;
- Il existe un niveau essentiel minimum de chaque droit que les États doivent garantir en toute circonstance, notamment la protection contre la faim (droit à l'alimentation), l'accès aux soins de santé de base (droit à la santé) et une éducation primaire universelle et gratuite (droit à l'éducation).

En résumé, un État qui s'appuie sur des contraintes de ressources pour justifier une mesure régressive ou le non-respect de l'obligation d'améliorer continuellement les conditions doit :

- Démontrer qu'il a tout fait pour utiliser toutes les ressources à sa disposition (y compris l'assistance internationale) ;
- Démontrer qu'il a tout fait pour satisfaire, en priorité, certaines obligations minimales ;

- Démontrer qu'il a accordé une attention particulière aux groupes vulnérables, et surtout qu'il a pris des mesures pour prévenir ou atténuer les conséquences néfastes que les groupes vulnérables peuvent subir ; et
- Une fois que les contraintes de ressources n'existent plus et que l'économie se redresse, annuler toute mesure restrictive et remédier aux effets préjudiciables sur la population, en particulier sur les groupes vulnérables.

### **L'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles**

Au fil des ans, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a exposé dans ses observations générales (en particulier dans l'observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, et dans des conclusions finales) quelques orientations utiles sur la manière d'interpréter l'obligation qui incombe aux gouvernements d'utiliser « au maximum les ressources disponibles » pour assurer l'exercice des droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ci-après sont brièvement présentés les principaux points que le Comité a à plusieurs reprises considérés comme ayant une incidence directe ou potentielle sur le budget de l'État :

- Les termes « au maximum les ressources disponibles » signifient qu'un gouvernement doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour mobiliser des ressources à l'intérieur du pays. Les recettes budgétaires sont évidemment un élément clef de ces « ressources » nationales. Le gouvernement doit également faire tout ce qui est en son pouvoir pour obtenir une assistance internationale (qui comprend notamment l'aide publique au développement (APD) si les ressources nationales ne sont pas suffisantes pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels) ;
- Ces termes signifient en outre que les gouvernements doivent accorder la priorité voulue aux droits économiques, sociaux



et culturels dans l'utilisation des ressources. L'incidence sur le budget de l'État est la suivante : les affectations et dépenses dans les domaines liés aux droits économiques, sociaux et culturels doivent se voir accorder le niveau voulu de priorité ;

- Les dépenses des pouvoirs publics doivent être efficaces. Des dépenses inutiles sont contraires à l'utilisation au maximum des ressources disponibles. Logiquement, ce critère d'efficacité s'applique aussi au recouvrement des recettes ;
- Les dépenses des pouvoirs publics doivent également être efficaces en ce sens qu'elles doivent avoir pour effet de permettre l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels ;
- Dans la mesure où la corruption est une utilisation inefficace des ressources disponibles, le fait de ne pas l'endiguer revient à ne pas utiliser au maximum les ressources disponibles. La corruption peut souvent être détectée grâce à un contrôle des recettes, des affectations et dépenses budgétaires ;
- Les fonds budgétaires alloués aux droits économiques, sociaux et culturels ne doivent pas être utilisés à d'autres fins et doivent être intégralement dépensés ;
- Si le gouvernement adopte des mesures délibérément régressives qui touchent les droits économiques, sociaux et culturels, il lui incombe de prouver qu'il a préalablement utilisé au maximum les ressources disponibles et qu'il ne pouvait faire autrement.

## **LIEN ENTRE L'OBLIGATION TRANSVERSALE DE NON-DISCRIMINATION ET LES RESSOURCES**

L'obligation de non-discrimination est une obligation transversale, expressément reconnue dans tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Elle est d'application immédiate. Elle est également inconditionnelle en ce sens que son respect ne dépend pas de la disponibilité des ressources. Les principales caractéristiques de cette obligation, qui sont précisées dans l'observation générale n° 20 (2009) du Comité des

droits économiques, sociaux et culturels sur la non-discrimination dans l'exercice desdits droits et dans l'observation générale n° 18 (1989) du Comité des droits de l'homme sur la non-discrimination, sont les suivantes :

- Les États parties doivent éliminer toute discrimination *directe* (discrimination expressément encouragée ou autorisée dans des lois, politiques, etc.) et *indirecte* (lorsque des lois, politiques ou autres ont un effet discriminatoire, même si la discrimination n'y est pas expressément formulée), en d'autres termes, toute discrimination de fait ;
- Pour limiter ou supprimer les conditions favorables à la discrimination, les États parties peuvent, et dans certains cas doivent, prendre des mesures positives qui impliquent un traitement préférentiel pour les groupes défavorisés ;
- Parmi les motifs interdits de discrimination figurent la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques et autres, l'origine nationale ou sociale, la propriété et la naissance. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels estime qu'il faut y ajouter le handicap, l'âge, la nationalité, la situation matrimoniale et familiale, l'orientation sexuelle et l'identité de genre, l'état de santé, le lieu de résidence et la situation économique et sociale ;
- Les États ont le devoir d'éradiquer la discrimination dans la sphère tant publique que privée. Tout traitement différencié fondé sur un motif interdit est discriminatoire, sauf s'il est justifié par un motif raisonnable et objectif.

L'obligation de non-discrimination a de nombreuses incidences sur le budget de l'État, notamment :

- Les recettes doivent être collectées sans engendrer de discrimination à l'égard de quelque groupe que ce soit pour un des motifs mentionnés plus haut ;
- Les affectations et dépenses doivent être non discriminatoires pour les mêmes raisons ; et
- Un gouvernement peut allouer des fonds supplémentaires à des programmes bénéficiant traditionnellement à des groupes

défavorisés pour permettre à ces derniers d'exercer leurs droits au même titre que les autres membres de la société.

Des précisions sur ces vastes questions et des exemples pertinents figurent dans les chapitres suivants.

### **Budgétisation tenant compte des droits de l'homme et des questions de genre<sup>2</sup>**

L'article 3 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques traite précisément de l'obligation qui est faite aux États d'assurer l'égalité entre les hommes et les femmes, à savoir l'égalité des sexes. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes donne une description détaillée de cette obligation fondamentale. Les initiatives gouvernementales visant à garantir des budgets non discriminatoires à l'égard des femmes et favorables à l'égalité des sexes sont qualifiées d'initiatives de budgétisation tenant compte des questions de genre.

L'ancien Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), qui jouait un rôle de premier plan parmi les organisations internationales dans la promotion d'une budgétisation tenant compte des questions de genre, a décrit cette budgétisation comme suit :

« La budgétisation tenant compte des questions de genre est une activité gouvernementale de planification, de programmation et de budgétisation qui contribue à la promotion de l'égalité des sexes et à la concrétisation des droits des femmes. Elle implique de déterminer et d'inclure les interventions nécessaires pour s'attaquer aux disparités entre les sexes dans les politiques, les plans et les budgets des secteurs gouvernementaux et des administrations locales. La budgétisation tenant compte des questions de genre cherche également à analyser l'impact sexospécifique des politiques d'accroissement des recettes et l'affectation des ressources nationales et de l'aide publique au développement. ».

La budgétisation tenant compte des droits de l'homme désigne les efforts faits pour éliminer toute discrimination et promouvoir l'égalité grâce aux budgets publics et en faveur de toutes les personnes, y compris les femmes, les enfants, les pauvres, les minorités, les peuples autochtones, les personnes âgées, les personnes handicapées et autres groupes. Ainsi, un travail budgétaire tenant compte des questions de genre peut être considéré comme faisant partie d'un processus budgétaire respectueux des droits de l'homme. Par ailleurs, dans la mesure où l'on observe depuis plusieurs années des initiatives de budgétisation tenant compte des questions de genre, la budgétisation tenant compte des droits de l'homme peut s'inspirer de ces initiatives, en particulier pour ce qui est de l'importance qu'elles accordent à : 1) l'évaluation de l'impact différencié du budget de l'État sur différents groupes de la population ; 2) la ventilation des données, notamment les chiffres budgétaires, et l'analyse des données pour détecter toute discrimination implicite (indirecte) dans des cas où les chiffres peuvent sembler neutres ; et 3) le recours à des indicateurs de résultats pour évaluer l'incidence du budget (sur l'égalité entre les hommes et les femmes).

- Par ailleurs, certaines initiatives de budgétisation tenant compte des questions de genre ne fondent pas toujours leur analyse sur les normes internationales en matière de droits de l'homme, comme les normes énoncées dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Il est possible en pareil cas d'envisager des situations dans lesquelles, par exemple, une analyse budgétaire tenant compte des questions de genre conclurait que les ressources en matière d'éducation sont équitablement réparties entre les sexes, tandis qu'une analyse plus approfondie fondée sur les droits de l'homme révélerait que même si c'était le cas, le gouvernement ne satisfait pas pour autant son obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation pour tous ses citoyens, hommes et femmes confondus, du fait de consacrer une partie insuffisante du budget à l'éducation. Par conséquent, la budgétisation tenant compte des questions de genre pourrait approfondir son analyse en tirant des leçons de la budgétisation tenant compte des droits de l'homme.

## BUDGETS PUBLICS, VIOLATION DES DROITS DE L'HOMME ET RÉPARATION

Différents liens unissent les budgets et les violations des droits de l'homme. Par exemple :

- Dans certains cas, une décision budgétaire (ou l'absence de décision) peut en soi constituer une violation des droits de l'homme. Dans les cas les plus évidents, l'État ne satisfait pas suffisamment à l'obligation positive d'allouer des ressources ou d'adopter des mesures budgétaires efficaces, qui est inconditionnelle, explicite et concrète. Des situations semblables découlent de décisions budgétaires discriminatoires ou de décisions explicitement régressives, lorsqu'elles portent sur des obligations positives de prendre des mesures pour utiliser au maximum les ressources disponibles ;
- Dans d'autres cas, une décision budgétaire peut être prise dans le cadre d'une série de mesures gouvernementales qui entraînent une violation. Par exemple, le financement insuffisant ou inefficace de politiques ou de services qui font partie d'une succession de politiques et de services mal conçus ou peu mis en œuvre, peut entraîner le non-respect par le gouvernement de ses obligations en matière de droits de l'homme.

Les organes de traités ont indiqué que les États parties devaient faire en sorte qu'il existe des voies de recours efficaces en cas de violation des droits de l'homme. Que l'obligation violée soit positive ou négative, la réparation passera par l'adoption d'une mesure positive. Dans la plupart des cas, cette mesure imposera l'élaboration et l'application de politiques publiques, ainsi que l'affectation de ressources, au fil du temps, pour instaurer les infrastructures institutionnelles nécessaires à l'exercice du droit concerné.

Pour mettre en œuvre la réparation, le gouvernement doit prendre les mesures voulues, appropriées et efficaces pour allouer et dépenser les ressources. Les normes sur lesquelles le gouvernement aurait dû se fonder dès le début pour élaborer et exécuter les politiques, les plans et le budget doivent également s'appliquer à l'élaboration du processus de réparation. Par exemple :

Si le gouvernement prévoit moins de fonds *par habitant* pour financer les centres de santé situés dans les zones rurales par rapport aux établissements des zones urbaines, il ne respecte pas l'obligation de non-discrimination. L'obligation étant d'application immédiate, le gouvernement doit immédiatement modifier la répartition des crédits et dépenses pour garantir l'égalité des dépenses *par habitant* dans toutes les zones géographiques.

- Si en raison d'un financement public insuffisant, les personnes détenues dans des prisons vivent dans des conditions inhumaines et dégradantes, le gouvernement doit immédiatement prévoir un financement suffisant pour garantir des conditions respectueuses de la dignité humaine. L'obligation qui concerne les droits des personnes détenues (garantis à l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques) impose la prise immédiate de mesures voulues pour réaliser ces droits.
- Si le gouvernement réduit le budget alloué aux subventions alimentaires et prive ainsi certaines personnes de l'accès à ces subventions, il ne satisfait pas à l'obligation d'assurer progressivement l'exercice du droit à l'alimentation. À titre de réparation, le gouvernement doit rétablir le plus rapidement possible le financement du programme concerné (ou de tout autre programme aussi efficace) pour que les anciens bénéficiaires continuent d'en tirer avantage.

## Points clés à retenir concernant les obligations en matière de droits de l'homme pour ce qui est du contenu du budget

- Les obligations en matière de droits de l'homme énoncées dans divers instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme énoncent des normes qui ont de nombreuses incidences sur la manière dont un gouvernement doit obtenir des recettes, allouer et dépenser des fonds, et évaluer et contrôler le budget.
- Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme établissent des obligations négatives et positives. Les obligations positives imposent souvent l'allocation de ressources budgétaires.
- Si un instrument relatif aux droits de l'homme exige d'assurer immédiatement le plein exercice de certains droits ou de certains aspects des droits qu'il prévoit, les contraintes budgétaires ne peuvent pas servir d'excuse pour justifier le non-respect de l'obligation.
- Les États sont obligés de prendre des mesures immédiates pour réaliser tous les droits de l'homme garantis dans les instruments auxquels ils sont parties. Les mesures prises doivent être voulues, appropriées et efficaces pour permettre l'exercice des droits concernés. Ces normes ont d'importantes incidences sur le budget de l'État.
- Si un traité reconnaît que les restrictions budgétaires peuvent retarder la pleine réalisation des droits qui y sont énoncés, les États parties doivent en assurer progressivement l'exercice en utilisant au maximum les ressources disponibles. Ces normes ont de nombreuses incidences sur la façon dont l'État doit établir, exécuter et contrôler le budget.
- L'obligation de non-discrimination est commune à tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et impose aux gouvernements de veiller tout particulièrement à ce que le budget ne soit en aucun cas source de discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque.

## **II. LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE ET LES DROITS DE L'HOMME**



Le budget de l'État est souvent considéré comme un ensemble de documents contenant beaucoup de chiffres. Un budget contient effectivement des chiffres, mais ne se limite pas à cela. En effet, les documents budgétaires ne sont que la trace écrite d'un processus bien plus large. S'il est entrepris convenablement, ce processus passe par des débats approfondis, des consultations, des négociations et des votes. Il devrait être guidé par les normes et principes relatifs aux droits de l'homme exposés au début du premier chapitre.

### **Les enfants exercent leur droit de participer aux affaires publiques<sup>3</sup>**

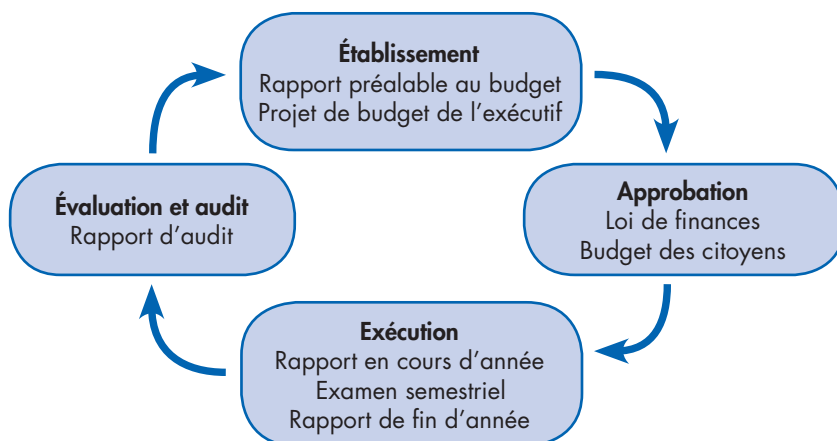
Partout dans le monde, de nombreuses organisations de la société civile surveillent les budgets publics pour déterminer le traitement qu'ils réservent aux enfants. Ces organisations s'inquiètent du fait que les budgets accordent aux enfants une priorité insuffisante par rapport à celle que leurs besoins, leur nombre et la réalisation de leurs droits justifieraient.

Des groupes dont les travaux portent sur la budgétisation pour les enfants cherchent à déterminer, par exemple, si des fonds suffisants sont alloués pour garantir une mise en œuvre efficace des politiques et programmes destinés aux enfants. Ils déterminent si les enfants appartenant à des groupes défavorisés, comme les pauvres ou des minorités ethniques, se voient attribuer la part du budget qu'ils méritent. Ils évaluent également si les fonds alloués sont dépensés de manière efficace et suffisante.

Certains de ces groupes associent activement les enfants à leurs travaux. Ils sensibilisent les enfants aux budgets publics et à leur incidence sur leur vie. Certains groupes ont fait participer des enfants à la surveillance des dépenses gouvernementales, en les faisant réfléchir, souvent dans le cadre de l'école, à des questions comme les suivantes : Les manuels scolaires pour lesquels des crédits ont été inscrits au budget ont-ils été achetés ? Sont-ils de bonne qualité et utiles ? Malgré le caractère technique des budgets publics, les enfants sont souvent extrêmement motivés pour les comprendre et les suivre, dans la mesure où ils saisissent le lien direct entre les budgets et leur bien-être et celui de leur famille.

Le cycle budgétaire peut être divisé en quatre étapes, à savoir l'établissement, l'approbation, l'exécution et l'évaluation/l'audit. À chacune de ces étapes – d'après les meilleures pratiques reconnues par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et d'autres organisations internationales – certains documents budgétaires importants doivent être produits et mis à la disposition du public qui doit pouvoir les consulter facilement et en temps voulu. Dans la mesure où ces documents permettent à chacun de mieux comprendre les priorités et les plans du gouvernement, ils sont indispensables pour permettre à la population de demander des comptes à son gouvernement. Le fait de ne pas publier ces documents suffisamment tôt pour que chacun puisse utiliser les informations qui y figurent et véritablement participer au processus budgétaire peut non seulement violer le droit d'accès à l'information, mais aussi porter atteinte au droit de participer aux affaires publiques.

Le cycle budgétaire (et les documents budgétaires connexes) peut être représenté comme suit :



Lors de la **phase d'établissement**, le pouvoir exécutif élabore son projet de budget pour le prochain exercice budgétaire. Le Ministère des finances (ou son équivalent) est généralement chargé du processus dans son ensemble, il définit les paramètres du budget, aide les autres ministères

## L'initiative de la transparence budgétaire

L'accès aux principaux documents budgétaires est essentiel pour une participation citoyenne efficace au processus budgétaire et les gouvernements sont vivement encouragés à mettre ces documents à la disposition du public. L'International Budget Partnership, une organisation non gouvernementale (ONG) internationale, procède deux fois par an à une enquête visant à évaluer la transparence du processus budgétaire dans 100 pays, en déterminant le nombre de documents automatiquement mis à la disposition du public<sup>4</sup>.

à préparer leur budget et concilie les différentes demandes formulées par les ministères et autres départements et agences de l'État. À ce stade, le Ministère des finances doit produire deux documents :

- Un *rapport préalable au budget* décrit les principaux paramètres du budget. Il donne généralement un aperçu des hypothèses du Ministère quant à l'évolution de l'économie pour le prochain exercice budgétaire, aux attentes du gouvernement en termes de recettes et aux dépenses qui seront prioritaires. Il met en évidence tout changement important en matière de dépenses par rapport à l'exercice précédent, et examine les déficits budgétaires ou emprunts envisagés par le Ministère ;
- Le *projet de budget de l'exécutif* est le document budgétaire détaillé communiqué à l'assemblée législative. Il doit contenir au minimum des informations concernant les sources de recettes prévues et le montant que chaque source devrait générer, ainsi qu'une description détaillée du budget de chaque ministère, département ou agence d'État.

Ces deux documents devraient être automatiquement mis à la disposition du public, sur le site du Ministère des finances (pratique actuelle la plus répandue) ou sur demande présentée au Ministère. Dans la mesure où le rapport préalable au budget donne un aperçu des propositions que le Ministère prévoit de formuler dans le budget, il est important de le communiquer suffisamment à l'avance à l'assemblée législative et à la société civile pour

qu'elles puissent préparer au mieux les propositions qu'elles feront au moment de la présentation du projet de budget de l'exécutif.

Le projet de budget de l'exécutif doit être non seulement publié suffisamment tôt pour permettre à la population de donner son avis sur les priorités définies dans le budget avant son adoption par l'assemblée législative, mais aussi être présenté sous une forme intelligible qui permet d'en comprendre le contenu.

Les groupes de la société civile qui travaillent sur les budgets publics depuis plusieurs années sont souvent en mesure de participer à l'établissement du budget, notamment en coopérant avec des ministères d'exécution (par exemple, le Ministère de la santé ou le Ministère de l'éducation). Cette activité fait systématiquement partie de leur travail. De plus, certains groupes produisent des analyses du projet de budget de l'exécutif, qui peuvent servir de résumé accessible et relativement concis des plans et priorités du gouvernement. Ces analyses se sont révélées utiles non seulement pour des particuliers ou des organisations de la société civile qui ne possèdent pas de connaissances budgétaires spécialisées, mais aussi pour les législateurs qui ont des responsabilités au moment de l'approbation, mais qui ne se sentent pas suffisamment outillés pour pleinement comprendre le projet de budget de l'exécutif.

### **Budgétisation participative<sup>5</sup>**

Les autorités municipales d'un certain nombre de pays ont instauré une pratique qualifiée de budgétisation participative. Dans ce cadre, les citoyens jouent un rôle important – à des degrés divers en fonction du contexte mais, en tout état de cause, plus important que dans un processus budgétaire normal – dans la définition des priorités en matière de dépenses au titre du budget, le plus souvent concernant les dépenses liées aux infrastructures (dépenses d'équipement). Il s'agit de toute évidence d'une étape importante dans la réalisation du droit de chacun de participer à la conduite des affaires publiques, et dans le renforcement de la responsabilité de l'État envers la population. Il est en outre probable que les dépenses engagées en pareil cas permettent plus efficacement de réaliser les droits, dans la mesure où les choix d'investissements répondent aux besoins des personnes.

Lors de la **phase d'approbation**, l'assemblée législative approuve le projet de budget de l'exécutif. Les débats les plus intenses ont généralement lieu au sein des comités. Après ces débats, l'assemblée législative apporte des modifications au projet de budget de l'exécutif (si la loi l'y autorise) et procède à un vote. Une fois le budget approuvé par l'assemblée législative, le pouvoir exécutif peut engager les premières dépenses au titre du budget.

Dans le cadre de l'examen du budget et de l'évaluation ultérieure de son exécution, l'assemblée législative joue un rôle essentiel pour demander des comptes au gouvernement. De nombreux groupes de la société civile participent également à cette phase du processus budgétaire, en partageant leurs préoccupations avec divers membres de l'assemblée législative, et parfois même en participant à des réunions de l'assemblée législative relatives au budget. Le fait pour un gouvernement ou une assemblée législative de ne pas faciliter la participation de la société civile à cette étape du processus budgétaire peut constituer une violation du droit de participation.

Le budget qui est approuvé par l'assemblée législative est appelé la *loi de finances*. Dans la mesure où il s'agit de la version définitive du budget pour l'exercice budgétaire visé, elle constitue le document budgétaire le plus important. Les groupes de la société civile intéressés par des questions précises souhaiteront consulter cette loi de finances pour surveiller les recettes et les dépenses du gouvernement, veiller à ce qu'elles soient conformes aux propositions formulées en termes d'objectifs, de sources et de montants des recettes et des allocations.

Compte tenu de l'importance de la loi de finances et du fait qu'il est difficile pour les non-initiés de comprendre un budget, même s'il est clairement énoncé, ces dernières années, les gouvernements ont de plus en plus souvent publié un *budget des citoyens*, à savoir une version courte, simplifiée et plus accessible de la loi de finances<sup>6</sup>. Si le budget des citoyens ne contient généralement pas les précisions nécessaires pour contrôler les dépenses du gouvernement concernant des questions spécifiques, il constitue un outil très important pour permettre au simple citoyen de se faire une idée des priorités gouvernementales inscrites dans le budget.

## Le Gouvernement tunisien prévoit un budget des citoyens

En décembre 2013, le Ministère des finances **tunisien** a publié son premier budget des citoyens, établi pour l'exercice budgétaire 2014. Cette publication était un signe d'un attachement accru du gouvernement à la transparence, et le processus d'élaboration du budget des citoyens a montré que le gouvernement accordait de plus en plus d'importance à la participation de la société civile au processus budgétaire.

Le budget des citoyens a été établi dans le cadre d'un processus transparent et ouvert à tous, auquel ont participé des représentants de la société civile membres d'un comité conjoint chargé de la transparence budgétaire. Le comité a mené une enquête nationale auprès d'environ 100 organisations de la société civile et les conclusions de l'enquête ont permis de déterminer les attentes de la société civile en termes d'informations relatives au budget. La société civile a quant à elle fourni des orientations essentielles pour définir le contenu du budget des citoyens<sup>7</sup>.

Pendant la **phase d'exécution** du processus budgétaire, le pouvoir exécutif engage des dépenses en fonction des fonds qui ont été alloués aux différents objectifs dans le budget. Tout au long de l'exercice budgétaire, le pouvoir exécutif doit produire les documents suivants :

- *Rapports en cours d'année* : Ces rapports sont généralement mensuels ou trimestriels et précisent le montant des recettes collectées par rapport aux prévisions ainsi que la quantité de fonds alloués déjà dépensés. Ils sont importants non seulement pour permettre au gouvernement de savoir où il en est, mais aussi pour aider la société civile à surveiller les dépenses du gouvernement et à attirer l'attention en cas de problèmes liés aux dépenses qui pourraient ressortir des rapports ;
- *Rapport semestriel* : À mi-parcours de l'exercice budgétaire, le gouvernement devrait déterminer où il en est par rapport aux plans et projections de son projet de budget (ou de la loi de finances). Le rapport semestriel est plus qu'un rapport

## Budget des autorités locales et processus relatifs aux droits de l'homme

Les autorités infranationales (régionales/provinciales et locales/municipales) disposent souvent de leurs propres processus budgétaires. Les obligations en matière de droits de l'homme ne concernent pas uniquement le gouvernement national ou central. Les autorités de niveau infranational ont également l'obligation d'assurer l'exercice du droit d'accès aux informations budgétaires et du droit de participer au processus budgétaire. Les chapitres suivants fournissent de nombreux exemples de budgétisation locale, régionale ou provinciale soumise à un contrôle de la société civile.

décrivant les six mois écoulés. Dans ce rapport, le pouvoir exécutif examine les hypothèses à la base de son projet de budget initial en termes de recettes, d'inflation, d'emprunt, etc., pour déterminer si elles restent valables. Si les conditions ont notablement changé (par exemple, si les recettes sont nettement moins importantes que les prévisions), il peut être nécessaire d'adapter le budget en conséquence. C'est à ce stade que le gouvernement apporte les modifications nécessaires. Il est très important que le public puisse consulter ce rapport, dans la mesure où le budget peut être réduit dans certains domaines présentant un intérêt particulier, notamment en raison de recettes moins importantes que prévu ;

- *Rapport de fin d'année* : À la fin de l'exercice budgétaire, le pouvoir exécutif doit dresser un tableau complet et précis des recettes obtenues et des dépenses engagées au cours de l'exercice. Ce rapport est non seulement un outil indispensable pour comprendre les domaines dans lesquels le gouvernement a engagé des dépenses, mais aussi un instrument important pour examiner les changements apportés tout au long de l'exercice en termes de recettes et de dépenses par rapport aux projections initiales, et pour comparer ces changements par rapport à l'exercice précédent.

- La **phase d'évaluation et d'audit** est la phase du processus pendant laquelle les documents du budget de l'exercice précédent sont examinés pour en déterminer l'exactitude et pour vérifier que le budget a été établi et exécuté dans le respect de la loi. L'audit est généralement mené par une institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC), qui porte un nom différent selon les pays, mais qui est fréquemment appelée le vérificateur général des comptes ou la *Cour des comptes*. L'ISC examine le rapport de fin d'année du gouvernement et d'autres documents relatifs à l'exercice budgétaire qui vient de prendre fin. Son *rapport d'audit* expose ses conclusions quant à la fiabilité des rapports du budget et sa conformité avec la loi. Ce rapport est présenté à l'assemblée législative, qui doit l'examiner et prendre des mesures pour trouver une solution aux problèmes que l'ISC n'a pas réglés. Comme illustré plus haut par la figure relative au cycle budgétaire, les conclusions du rapport d'audit doivent en outre aider à établir les futurs budgets.

### **Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), accès à l'information et participation**

Les ISC peuvent jouer un rôle central pour demander des comptes au gouvernement en ce qui concerne ses méthodes de recouvrement de recettes et de dépenses budgétaires. Toutefois, dans la plupart des pays, les ISC interagissent peu avec la société civile et sont peu connues du public, ce qui limite l'incidence potentielle de leurs conclusions. Cela étant, dans certains pays, elles jouent un rôle plus actif et plus visible dans la vie publique. Par exemple, au Costa Rica, le Bureau du Contrôleur général de la République a mis en œuvre une politique transparente qui lui permet de fournir un appui technique aux législateurs, aux médias, aux organisations de la société civile et au public en général.

Il est souvent difficile de convaincre les journalistes de couvrir des rapports souvent fastidieux et techniques, mais au Costa Rica, les



journalistes ont conclu que la politique du Bureau du Contrôleur général leur avait permis de mieux couvrir les rapports d'audit grâce à l'accès à des informations de première main sur les résultats des contrôles externes. L'examen du rapport d'audit par l'assemblée législative est en outre un élément essentiel pour établir les responsabilités, et la politique du Bureau du Contrôleur général aurait également amélioré la qualité des débats de l'assemblée législative sur les rapports d'audit, en lui communiquant d'importantes pièces justificatives<sup>8</sup>.

### **Points clés à retenir concernant les obligations en matière de droits de l'homme pour ce qui est du processus budgétaire**

- Le gouvernement doit établir des mécanismes appropriés et des processus associant toutes les parties qui permettent à la société civile et au public de participer efficacement à toutes les phases du processus budgétaire.
- Les documents budgétaires clés doivent être publiés en temps opportun, pour permettre à la société civile et au public de disposer des informations nécessaires pour contribuer utilement au processus.
- Les principales informations budgétaires doivent être communiquées sous une forme et dans des termes qui rendent le budget compréhensible pour les gens ordinaires.

### **III. ÉTABLISSEMENT DU BUDGET**

Le Ministère des finances est généralement responsable au premier chef de l'établissement du budget. Il définit l'enveloppe budgétaire (voir sect. A), et détermine notamment le montant des recettes que le gouvernement peut espérer obtenir de chaque source (voir sect. B). Il détermine également le montant que le gouvernement devrait emprunter et la somme du déficit qu'il peut et devrait enregistrer. En collaboration avec les ministères d'exécution (les ministères chargés par exemple de la santé, de l'éducation, des transports, de l'eau), il détermine la part du budget national qui devrait être allouée (voir sect. C) aux différents ministères ainsi que sa répartition entre les autorités nationales et infranationales. Pour ce qui est de l'établissement du budget, il est particulièrement important de retenir les points suivants.

*Premièrement*, si un ministère des finances peut considérer que son travail est technique, il assume en réalité d'importantes responsabilités en matière de droits de l'homme. Il est chargé de veiller à ce que l'ensemble du budget soit établi puis exécuté dans le respect des obligations du gouvernement en matière de droits de l'homme, telles que décrites dans le premier chapitre. Le budget (recettes, allocations et dépenses) est-il attentif aux obligations du gouvernement en matière de droits de l'homme, les respecte-t-il et en assure-t-il l'exercice ? Les recettes, allocations et dépenses sont-elles appropriées et efficaces pour assurer l'exercice des droits de l'homme ? Permettent-elles de dire que le gouvernement utilise au maximum les ressources disponibles pour réaliser les droits de l'homme ou certains aspects de ces droits dont la réalisation dépend de la disponibilité des ressources ? D'après le budget, le gouvernement prend-il des mesures visant à assurer progressivement l'exercice des droits de l'homme ? Les recettes, allocations et dépenses respectent-elles l'obligation de non-discrimination qui incombe au gouvernement ? Les ministères d'exécution ne sont pas les seuls chargés de répondre à ces questions, le Ministère des finances doit aussi y répondre.

*Deuxièmement*, le budget établi par un gouvernement reflète ses priorités, qui doivent avant tout être énoncées dans des politiques et des plans, dans lesquels doivent figurer des indicateurs et des points de référence utiles. Le budget ne serait alors qu'un outil, bien que très important, grâce auquel le gouvernement met en œuvre les objectifs définis dans ses politiques et

ses plans. Pour qu'un gouvernement dispose d'un budget susceptible de faire progresser les droits de l'homme, les entités chargées de concevoir les plans et les programmes touchant à la réalisation des droits de l'homme devraient travailler en étroite collaboration avec les responsables de l'établissement du budget, pour faire en sorte que les politiques, les plans et le budget poursuivent le même objectif.

*Troisièmement*, un budget fonctionnel cherche à établir un lien entre les objectifs, plans et résultats escomptés du gouvernement et les financements précisément inscrits au budget. Un des principaux objectifs d'un budget fonctionnel est de renforcer la responsabilisation, en permettant au gouvernement de relier plus clairement les chiffres du budget aux résultats obtenus sur le terrain. Du point de vue des droits de l'homme, un budget fonctionnel est souhaitable, notamment parce qu'il permet d'établir plus facilement les responsabilités. Il est également souhaitable du fait que le gouvernement a des obligations non seulement de moyen mais aussi de résultat, et qu'il est considéré comme la forme de budget la plus efficace pour permettre d'obtenir les résultats escomptés.

*Quatrièmement*, pour déterminer si un gouvernement respecte ses obligations en matière de droits de l'homme, il faudrait idéalement s'appuyer sur une analyse du budget consolidé, en d'autres termes un budget qui comprend toutes les recettes d'origine nationale (du gouvernement national et des autorités infranationales) et les subventions et prêts internationaux, ainsi que toutes les allocations et dépenses connexes. S'il est important d'examiner séparément les budgets du gouvernement national et des autorités régionales ou locales, il est également vrai que sans une version consolidée qui permet une analyse globale des recettes, des allocations et des dépenses du gouvernement, il sera difficile de déterminer avec certitude si, par exemple, le gouvernement utilise au maximum les ressources disponibles pour faire progresser les droits économiques, sociaux et culturels.

*Cinquièmement*, lorsqu'elles établissent leur propre budget, les autorités infranationales doivent faire en sorte que leurs recettes et allocations respectent les obligations du gouvernement en matière de droits de l'homme. Pour sa part, le gouvernement national devrait surveiller les

budgets des autorités infranationales pour veiller à ce qu'elles respectent les obligations. En outre, il ne faut pas oublier que, dans la mesure où les richesses sont inégalement réparties dans le pays, la facilité avec laquelle les personnes pourront exercer leurs droits variera en fonction du niveau des richesses individuelles grâce auxquelles chacun peut accéder à l'éducation, à des services de santé et autres, ou en fonction du niveau de ressources dont dispose l'autorité régionale ou locale pour appuyer les programmes essentiels à la réalisation des droits de l'homme. Un gouvernement national est chargé de faire en sorte que toutes les personnes se trouvant sur son territoire exercent leurs droits sur un pied d'égalité et sans aucune discrimination, indépendamment de l'endroit où elles vivent, et doit prendre des mesures, en se servant notamment du budget, pour assurer l'exercice égal des droits de l'homme à travers le pays.

*Enfin*, l'établissement et l'exécution d'un budget respectueux des droits de l'homme dépendent de la disponibilité de données suffisantes et ventilées relatives, notamment mais pas exclusivement, à la population, au niveau d'alphabétisation, à la mortalité maternelle, à la proportion de l'emploi formel et informel, et aux kilomètres de route goudronnée dans différentes régions et localités. Ces données doivent permettre de montrer l'évolution au fil du temps et doivent pouvoir être ventilées par catégorie, pour que le gouvernement, à tous les niveaux, puisse tenir compte, lors de l'établissement du budget, de l'incidence de celui-ci sur des groupes précis de population, comme les femmes, les enfants, les peuples autochtones et les minorités, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes vivant dans des zones rurales, etc. Ces données sont essentielles pour veiller à ce que le gouvernement garantisse à ses citoyens l'exercice de leurs droits sans aucune discrimination.

Les sections suivantes du présent chapitre relatif à l'établissement du budget portent sur :

- A. L'enveloppe budgétaire ;
- B. Les recettes publiques ;
- C. Les allocations budgétaires.

## A. L'enveloppe budgétaire

Comme indiqué au début du premier chapitre, les ressources sont essentielles à la réalisation de tous les droits et des ressources limitées (qu'il s'agisse des ressources d'un gouvernement ou d'une personne) entravent la réalisation des droits de l'homme. À chaque exercice budgétaire, les ressources disponibles dans le cadre du budget de l'État sont définies dans l'« enveloppe budgétaire », qui est « le niveau global de dépenses et de recettes (et le déficit ou l'excédent qui en découle) inscrit au budget. Un gouvernement définira souvent l'enveloppe budgétaire en fonction de sa politique macroéconomique, et les débats relatifs au budget porteront sur la composition des dépenses et des recettes dans cette enveloppe »<sup>9</sup>.

Lorsqu'il détermine l'enveloppe budgétaire au début du processus budgétaire annuel, le gouvernement définit la quantité de recettes qu'il espère recouvrer à l'intérieur du pays (grâce aux impôts, taxes, prêts internes, etc.) comme à l'extérieur (prêts externes, APD, etc.) en se fondant sur un certain nombre de facteurs, comme le taux de croissance, le prix des produits de base, les relations avec les potentiels donateurs, le coût des emprunts, etc. Dans ce contexte, il détermine également le montant et l'objectif des dépenses qu'il entend engager. Pour calculer le montant des recettes et dépenses, il est indispensable de déterminer si le gouvernement a la volonté et la capacité de s'endetter si les dépenses prévues dépassent les recettes prévues.

Si certains facteurs qui déterminent l'enveloppe budgétaire (comme les prix mondiaux des produits de base ou la situation financière internationale) échappent au contrôle d'un gouvernement, ce n'est pas le cas d'autres facteurs. Certains choix en matière de recettes et de dépenses sont déterminés par les politiques macroéconomiques que le gouvernement adopte. Ces politiques prennent position sur des questions fondamentales comme le rôle du gouvernement dans une économie nationale, le niveau souhaité de dépenses publiques, l'incidence de la dette et des déficits sur l'économie ainsi que sur des secteurs sociaux précis, etc.

Pour déterminer l'enveloppe budgétaire, un gouvernement ne se livre pas uniquement à un exercice technique, il fait un certain nombre de choix

### Le droit au logement remis en question par la politique macroéconomique

En 2010, la Queen's University Belfast, consciente de l'augmentation récente du sans-abrisme et de la demande de logements sociaux (logements pour la population à faible revenu) à Belfast, a analysé le budget que le gouvernement avait consacré au logement les années précédentes. Après avoir examiné le budget de l'**Irlande du Nord** et les statistiques relatives au logement en Irlande du Nord, produites par le Ministère du développement social, ainsi que d'autres documents du Gouvernement sur plusieurs années et des études produites par des chercheurs indépendants du Gouvernement, la Queen's University Belfast a révélé que pendant les années 1980, le Gouvernement du Royaume-Uni avait adopté une stratégie macroéconomique qui cherchait à étendre le rôle du secteur privé dans la prestation de services publics. Dans ce contexte, la vision du logement social était passée d'une croyance dans le rôle central du gouvernement pour assurer l'accès au logement à une place de choix accordée à l'accès à la propriété. Ce changement s'était accompagné d'un désinvestissement dans le logement social. La responsabilité du maintien et de la construction de logements sociaux incombait désormais à des associations privées pour le logement et plus à la Direction du logement d'Irlande du Nord. Cette nouvelle approche a notamment eu pour conséquence une baisse importante du nombre de logements sociaux. À compter de 2001, les listes d'attente pour un logement social ont augmenté chaque année (avec un bref répit en 2007-2008), tout comme le nombre de sans-abri. Autrement dit, l'offre de logements sociaux ne répondait plus du tout aux besoins en la matière. L'étude de la Queen's University Belfast a conclu que cette évolution était le signe d'effets régressifs des mesures adoptées sur le droit au logement en Irlande du Nord<sup>10</sup>.

stratégiques. Conformément à ses engagements conventionnels, ces choix doivent être guidés par ses obligations en matière de droits de l'homme et les respecter. En d'autres termes, ces obligations en matière de droits de l'homme doivent servir de cadre pour les négociations qui donnent lieu à la définition de l'enveloppe budgétaire<sup>11</sup>.

La présente section examine quatre décisions importantes que le gouvernement doit prendre concernant l'enveloppe budgétaire et ses obligations en matière de droits de l'homme. Ces décisions sont axées sur les points suivants :

1. Les recettes publiques et le produit intérieur brut d'un pays ;
2. Enregistrer un déficit budgétaire ou réduire la dette nationale ;
3. Les plafonds budgétaires ;
4. L'aide publique au développement.

## 1. Les recettes publiques et le produit intérieur brut d'un pays

La politique fiscale d'un gouvernement est un outil essentiel pour mobiliser des ressources qui peuvent alors être utilisées pour investir dans des domaines liés aux droits de l'homme. Elle peut également remédier aux inégalités sociales et économiques et renforcer la responsabilité de l'État devant le public.

Les économistes spécialistes du droit fiscal utilisent souvent le rapport entre le recouvrement de l'impôt et le produit intérieur brut (PIB) d'un pays<sup>12</sup> pour évaluer les efforts faits par le gouvernement en matière de recouvrement de l'impôt. Ce rapport pourrait également servir à déterminer l'importance qu'un gouvernement accorde au fait de disposer de ressources suffisantes pour diriger ses activités vers la réalisation des droits de l'homme. Si dans un pays donné, le ratio impôts/PIB est moins important que celui qui devrait normalement être associé à un pays de même taille, on pourrait soutenir que le gouvernement ne fait pas tout ce qui est en son pouvoir pour disposer de ressources suffisantes.

Un gouvernement peut naturellement choisir d'adopter une stratégie macroéconomique de faible imposition pour stimuler les investissements privés et la croissance, et encourager les acteurs privés (les ménages et les prestataires de services) à conclure des contrats de prestation de services. Toutefois, s'il adopte une telle stratégie, elle doit être conforme à l'objectif de réalisation des droits de l'homme. En d'autres termes, le gouvernement ne doit pas simplement partir du principe que les investissements privés et les



### Faibles taux d'imposition et exécutions arbitraires

Dans le rapport relatif à la mission qu'il a menée au **Guatemala** en 2006, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a souligné l'importance d'un taux d'imposition approprié si un gouvernement entend disposer de ressources suffisantes pour traiter la question des exécutions extrajudiciaires.

Il a indiqué que les plaintes des représentants gouvernementaux quant au manque de ressources n'étaient qu'un prétexte commode. Le Guatemala pourrait logiquement faire mieux qu'un taux de condamnation pour meurtre à un seul chiffre sans dépenser un dollar supplémentaire. Toutefois, les ressources fournies à la police nationale civile, au ministère public et aux tribunaux sont terriblement insuffisantes et limitent ainsi sérieusement l'efficacité du système de justice pénale.

Le pouvoir exécutif dispose de si peu de moyens pour faire fonctionner le système de justice pénale du fait que le pouvoir législatif, à savoir le Parlement, impose des taux d'imposition exceptionnellement faibles. En termes de pourcentage du PIB, le montant total des impôts au Guatemala a au mieux frôlé les 10 % et, d'après les dernières estimations, les impôts représentaient 9,6 % du PIB en 2005. Au niveau régional et en termes de pourcentage du PIB, les impôts sont moins élevés qu'au Belize, qu'au Costa Rica, qu'en El Salvador, qu'au Honduras ou qu'au Nicaragua, et nettement plus faibles que dans les pays d'Amérique du Sud<sup>13</sup>.

dépenses privées sont plus favorables au bien-être public que les dépenses publiques, mais doit fournir des données qui montrent que son choix a permis d'assurer plus efficacement l'exercice des droits de l'homme que s'il avait augmenté ses recettes. Comme indiqué dans le premier chapitre, l'obligation d'assurer progressivement l'exercice des droits de l'homme signifie que les ressources affectées à la réalisation des droits de l'homme doivent augmenter proportionnellement à toute augmentation générale des ressources. Dès lors que le PIB d'un pays augmente, le gouvernement a la possibilité d'augmenter ses propres ressources (recettes). Le gouvernement peut alors disposer d'une plus grande quantité de fonds à allouer à des

domaines liés aux droits de l'homme. L'obligation du gouvernement de prendre des mesures appropriées pour réaliser immédiatement certains droits et l'obligation qui lui est faite d'assurer progressivement l'exercice d'autres droits supposent qu'il envisage sérieusement d'augmenter ses recettes parallèlement à l'augmentation du PIB.

L'obligation d'assurer progressivement l'exercice des droits de l'homme n'impose pas nécessairement d'augmenter le budget, dans la mesure où un gouvernement peut utiliser d'autres ressources dont il dispose pour réaliser ces droits, notamment les ressources naturelles du pays, une main-d'œuvre qualifiée, etc. Le dernier critère consiste à déterminer si chaque personne exerce effectivement ses droits. Si le gouvernement adopte une stratégie macroéconomique qui part du principe qu'une croissance plus limitée du budget de l'État permet d'obtenir de meilleurs résultats en termes de droits, les véritables résultats de cette politique doivent manifestement aboutir à l'exercice progressif des droits (ou à leur réalisation immédiate pour ce qui est des droits ou éléments de droits que le gouvernement est tenu de réaliser immédiatement).

## **2. Enregistrer un déficit budgétaire ou réduire la dette nationale**

Pour augmenter l'enveloppe budgétaire et maximiser ainsi ses ressources, au moins à court terme, un gouvernement peut notamment présenter un déficit budgétaire qui devra tôt ou tard être couvert grâce aux réserves du gouvernement, en empruntant auprès de sources internes ou externes, ou en utilisant d'autres moyens. Les fonds dégagés grâce au déficit budgétaire pourraient être affectés à des domaines liés aux droits de l'homme, ce qui permettrait d'une certaine façon au gouvernement de respecter son obligation de maximiser ses ressources disponibles. Toutefois, un courant majoritaire d'économistes affirme que la plupart des gouvernements devraient en temps normal éviter les déficits et privilégier les actions visant à réduire la dette globale du pays. En conséquence, en cas de petite économie ou de recettes faibles, de sérieuses contraintes pèsent sur les dépenses qui favorisent directement (des dépenses notamment consacrées à l'éducation ou au système judiciaire) ou indirectement (des dépenses

notamment consacrées à des routes ou autres infrastructures) l'exercice des droits de l'homme.

Du point de vue des droits de l'homme, lorsque l'on envisage la possibilité de contracter une dette supplémentaire, il faut tenir compte de la viabilité de l'endettement. En d'autres termes, le gouvernement sera-t-il en mesure de rembourser la dette dans des délais raisonnables, ou les conditions seront telles et les taux d'intérêt et coûts des services si élevés que le remboursement pèsera lourdement sur les budgets à venir, réduisant ainsi à long terme les fonds disponibles pour réaliser les droits de l'homme ?

Il convient également de déterminer comment les fonds supplémentaires seront utilisés. Seront-ils dépensés pour des biens et des services liés à la consommation ou les dépenses pourront-elles être considérées comme un investissement (comme peuvent l'être les dépenses consacrées à l'éducation par exemple) ? Si la dette est considérée comme un investissement, différents éléments entrent alors en jeu en ce qui concerne sa viabilité (si l'on part du principe que cet investissement engendrera des recettes plus importantes ou réduira les dépenses à long terme).

D'autres questions complexes doivent être examinées. Par exemple, qu'est-ce qui détermine les coûts du service de la dette ? Une stratégie gouvernementale peut-elle réduire ces coûts et rendre la dette plus viable ? La politique monétaire influe sur les taux d'intérêt et peut avoir une incidence sur le coût de la dette nationale ; les politiques de taux de change peuvent être essentielles pour gérer des titres de créance libellés en dollars (ou dans d'autres devises).

L'austérité est souvent préconisée par un courant majoritaire d'économistes comme étant la meilleure solution pour permettre à un gouvernement de venir à bout d'un important déficit budgétaire ou de réduire la dette, ou en cas de crise financière. Par exemple, en 2008, le monde a connu ce qui a été considéré comme la pire crise économique mondiale depuis la Grande Dépression des années 1930. La crise était due aux dysfonctionnements complexes et systémiques de l'architecture financière nationale et internationale. De nombreux gouvernements ont réagi en prenant des mesures d'austérité, et en réduisant l'emploi dans le secteur public et les dispositifs de protection sociale. En conséquence, la capacité

## Le Rapporteur spécial met en avant le rapport entre la dette et le PIB dans l'exercice du droit à l'alimentation

Le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation a examiné le rapport entre la dette et le PIB dans le rapport qu'il a présenté sur sa mission au **Canada** en 2012<sup>14</sup> :

« Le Rapporteur spécial est préoccupé d'apprendre que le budget fédéral de 2012 envisagerait une réduction de la dépense publique de 5 milliards de dollars par an, et une réduction totale de la dépense de 37 milliards de dollars sur cinq ans, sans que les conséquences de ces mesures sur la réalisation du droit à l'alimentation aient été expressément prises en considération. Le Canada est l'un des pays industrialisés dont le rapport déficit-PIB et le rapport dette-PIB sont les plus bas, et c'est précisément en période de crise économique et financière qu'il est le plus nécessaire de garantir de solides mesures de protection sociale. En outre, le "maximum des ressources disponibles" comprend des ressources qui pourraient être mobilisées par le Gouvernement, y compris au moyen d'une réforme fiscale. Selon le Centre canadien de politiques alternatives, les réductions apportées depuis 2000 à la fiscalité personnelle, aux taxes sur les ventes et à la fiscalité des entreprises ont été telles que le montant des ressources fiscales en 2011-2012 aurait été supérieur de 48 milliards de dollars aux ressources effectivement collectées si le régime fiscal en vigueur il y a dix ans était encore en place. Le coefficient de pression fiscale du Canada est tombé à 31 % du PIB et le pays se situe désormais dans le tiers inférieur des pays de l'OCDE. En conséquence, le Canada dispose d'une marge fiscale lui permettant de répondre aux besoins humains fondamentaux des membres les plus marginalisés et exclus de sa population. ».

de chacun d'exercer ses droits de l'homme, et celle des États de s'acquitter de leur obligation de protéger ces droits, ont été mises à mal. Cela était particulièrement vrai pour les groupes les plus vulnérables et marginalisés de la société, notamment les femmes, les enfants, les minorités, les migrants et les pauvres, qui ont eu de moins en moins accès à l'emploi et aux programmes de protection sociale, et qui ont souffert de la baisse de

l'accessibilité économique de l'alimentation, du logement, de l'eau, des soins médicaux et autres besoins fondamentaux.

Un cadre des droits de l'homme ne prévoit pas de mesures stratégiques précises qu'un gouvernement devrait adopter pour régler le déficit ou la dette. Ce qu'un cadre des droits de l'homme impose est de ne pas considérer les incidences négatives sur les droits de l'homme de toute politique qu'un gouvernement décide d'adopter comme de simples effets secondaires de décisions difficiles mais nécessaires. Les éventuelles incidences sur les droits de l'homme devraient être au premier rang des préoccupations d'un gouvernement. S'il est nécessaire d'introduire des mesures d'austérité pour traiter les questions du déficit et de la dette, le gouvernement doit expliquer les stratégies qu'il adopte, notamment l'incidence qu'elles devraient avoir sur les droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne les groupes marginalisés de la population. Il doit expliquer pourquoi il n'a pas adopté d'autres stratégies, qui auraient moins nui aux dépenses favorables à l'exercice des droits. Si ses choix politiques semblent raisonnables, il doit néanmoins expliquer quand et comment il compte revenir à des stratégies plus directement favorables à la réalisation des droits de l'homme. Les processus décisionnels doivent être participatifs et les décideurs doivent être tenus responsables des résultats obtenus.

### 3. Les plafonds budgétaires

Les plafonds budgétaires sont les limites généralement imposées aux dépenses lors de l'établissement du budget. Si la logique sous-jacente des plafonds budgétaires est relativement simple, ils peuvent entraîner des problèmes de non-respect des obligations d'un gouvernement en matière de droits de l'homme.

Un plafond budgétaire peut être défini pour :

- L'intégralité du budget de l'État, fixant une limite au montant total du budget ;
- Des budgets sectoriels ou le budget de certains ministères, plafonnant ainsi les dépenses des ministères concernés ; ou
- Des types de dépenses précis, comme les salaires.

Une ou plusieurs raisons peuvent justifier l'établissement de plafonds budgétaires, notamment :

- La crainte que des dépenses excessives déclenchent ou entraînent l'inflation ;
- La volonté d'éviter un déficit et d'augmenter ainsi la dette globale ;
- En cas de plafond des salaires (« plafond salarial »), une volonté de réduire les effectifs saturés ; ou
- La conviction que dans une économie, des dépenses publiques excessives freinent le secteur privé, notamment en compliquant son accès aux capitaux.

Selon leur utilisation, les plafonds budgétaires peuvent être inefficaces, en particulier lorsqu'ils sont appliqués de manière stricte, et porter atteinte à des secteurs importants. Par exemple, le recours à des plafonds budgétaires pour réduire l'inflation plus que nécessaire dans une économie donnée peut nuire aux efforts déployés pour améliorer la santé ou l'éducation de la population.

### Des réductions salariales dans la fonction publique jugées inconstitutionnelles

Dans l'affaire *ATE v. Municipalidad de Salta* (2013), la Cour suprême d'**Argentine** a examiné les réductions salariales importantes dans la fonction publique, qui faisaient partie des coupes budgétaires opérées par le Gouvernement après la crise qui avait touché le pays en 2001. La Cour a estimé que l'obligation d'assurer progressivement l'exercice des droits de l'homme s'appliquait en l'espèce et que les coupes budgétaires constituaient une mesure régressive, qui établissait une « lourde présomption » d'inconstitutionnalité. Elle s'est appuyée sur l'observation générale n° 2 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1990) sur les mesures internationales d'assistance technique (par. 9), qui indique que les mesures prises en période de crise économique devraient avoir pour objectif de protéger les droits des personnes pauvres et vulnérables. Dans la mesure où la réduction des salaires des fonctionnaires touche les personnes pauvres et vulnérables, la Cour suprême a considéré que les réductions salariales étaient inconstitutionnelles<sup>15</sup>.

Des effectifs saturés peuvent épuiser les ressources d'un gouvernement, dont les ressources nécessaires à la réalisation des droits de l'homme. Ils peuvent ainsi engendrer des dépenses inutiles et entraver le respect des obligations en matière de droits de l'homme (voir sect. E). Cependant, si des plafonds budgétaires sont imposés sans tenir compte du contexte ni de leur incidence, ils peuvent avoir pour conséquence le non-respect par le gouvernement de son obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour réaliser les droits de l'homme.

L'affaire suivante (voir encadré) souligne le rôle des institutions financières internationales, notamment du FMI et de la Banque mondiale, dans les décisions gouvernementales visant à établir des plafonds budgétaires. En formulant des recommandations et en encourageant les gouvernements à prendre certaines mesures, ces institutions devraient être conscientes du fait que leurs recommandations sont susceptibles d'aller à l'encontre des obligations des gouvernements en matière de droits de l'homme. Dès lors qu'elles ont une influence importante et que leurs recommandations peuvent donner lieu à des résultats problématiques, elles pourraient finir par être tenues en partie responsables du non-respect par un gouvernement de ses obligations découlant de traités internationaux.

### Plafonds salariaux et droit à l'éducation

En 2007, ActionAid a entrepris d'importantes recherches sur les conséquences pour l'éducation des plafonds salariaux mis en place par les Gouvernements du **Malawi**, du **Mozambique** et de la **Sierra Leone**. Les plafonds empêchaient les autorités gouvernementales de recruter suffisamment d'enseignants pour réduire le ratio très élevé d'élèves par enseignant. L'organisation a appris que les plafonds salariaux avaient été imposés parce que les gouvernements craignaient qu'une augmentation du budget consacré aux effectifs de la fonction publique fasse grimper l'inflation au-delà des objectifs fixés dans les accords de prêts conclus avec le FMI. Dans le cadre de ses recherches, ActionAid a notamment examiné les différentes études d'économistes concernant l'incidence de taux d'inflation fluctuants sur la croissance et le développement. En s'appuyant sur les politiques, plans et budgets

publics en matière d'éducation, ActionAid a également estimé le nombre d'enseignants dont le recrutement aurait été nécessaire entre 2006 et 2015 pour atteindre un ratio de 40 élèves par enseignant en 2015, et a déterminé le coût que ces recrutements auraient eu pour les gouvernements. L'organisation a comparé ses conclusions avec les prévisions figurant dans les plans gouvernementaux.

ActionAid a affirmé qu'en insistant pour que soient mises en place des politiques macroéconomiques excessivement restrictives, en particulier en ce qui concerne l'inflation, et en imposant aux gouvernements des contraintes en matière de dépenses consacrées aux salaires, le FMI était en partie responsable de la pénurie constante d'enseignants. Dans les trois pays, les plafonds salariaux étaient inutilement bas, trop bas pour permettre au gouvernement de recruter ou d'attirer suffisamment d'enseignants pour améliorer le ratio élèves/enseignant, ce qui compromettait l'accès à l'éducation et la qualité de l'éducation<sup>16</sup>.

#### 4. L'aide publique au développement

L'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels demande à chaque État partie d'« agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique [...] ». Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a fait observer que l'expression « au maximum de ses ressources disponibles » renvoyait aux ressources propres d'un État et à celles de la communauté internationale, disponibles par le biais de l'assistance et de la coopération internationales (observation générale n° 3, par. 13). Cela signifie, en partie, que si un gouvernement a besoin de ressources supplémentaires pour réaliser les droits de ses citoyens, d'autres États parties et la communauté internationale ont l'obligation de lui fournir ces ressources s'ils sont en mesure de le faire.

L'APD a été l'un des principaux éléments de la coopération internationale pendant des décennies. Elle a joué un rôle essentiel pour aider les pays en développement à atteindre leurs objectifs en matière de développement. Toutefois, le caractère imprévisible et volatile de l'APD reste très préoccupant, notamment pendant les crises financières ou autres. De plus,



## Aide publique au développement et droit à l'eau et à l'assainissement

- Dans le rapport qu'il a remis à l'Assemblée générale des Nations Unies en 2011, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement a analysé les obligations en matière de droits de l'homme associées à l'aide<sup>17</sup> :
- Lorsque les contributions des ménages et les dépenses publiques ne suffisent pas à réaliser le droit à l'eau et à l'assainissement, l'aide internationale contribue souvent à en assurer le financement. Afin d'employer le maximum de ressources disponibles en conformité avec le principe de réalisation progressive, les États ont l'obligation de se tourner vers l'assistance internationale lorsque cela est nécessaire. Inversement, les pays qui sont en mesure d'apporter leur aide sont tenus de le faire de manière conforme aux principes relatifs aux droits de l'homme (par. 30) ;
- La part de l'aide internationale consacrée à l'eau et à l'assainissement a reculé au cours de la dernière décennie et mérite d'être mieux placée sur la liste des priorités de financement au vu des avantages considérables que comporte l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement (par. 31) ;
- Dans la conjoncture actuelle, les États comptant fortement sur l'aide internationale devraient s'efforcer de donner la priorité au financement du droit à l'eau et à l'assainissement dans la limite des allocations d'aide existantes, et adopter parallèlement des mesures visant à soutenir les progrès accomplis vers la réalisation de ce droit, même en l'absence d'augmentation importante des fonds alloués (par. 32) ;
- Les donateurs internationaux devraient respecter les principes édictés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et dans le Programme d'action d'Accra, en s'assurant que les conventions d'aide sont conformes au droit international des droits de l'homme et en alignant les priorités de cette aide sur les politiques nationales de leurs partenaires de développement (par. 34) ;

- Par ailleurs, les fonds alloués à l'eau et à l'assainissement sont mobilisés au moyen de prêts et de subventions accordés par les établissements financiers et les donateurs internationaux. Ces acteurs doivent s'employer à éliminer les conditions inappropriées qui accompagnent ces accords de financement (par. 35).

des preuves de plus en plus nombreuses indiquent que les fonds consacrés à l'aide sont rarement donnés directement aux gouvernements, et plutôt acheminés vers les destinataires finals par l'intermédiaire de la société civile et d'ONG. Le peu de contrôle que les gouvernements exercent sur le versement de l'aide au développement, associé au caractère imprévisible de l'aide, peut avoir de graves répercussions sur la planification du budget et sur les dépenses, et pousser les gouvernements à ajuster régulièrement leur budget pour tenir compte de l'insuffisance de l'aide reçue<sup>18</sup>.

Une autre difficulté liée à la mise en œuvre de l'APD tient au nombre de gouvernements et d'institutions internationales généralement impliqués : les gouvernements donateurs, les gouvernements bénéficiaires et, très souvent, une ou plusieurs institutions financières régionales ou internationales comme le FMI et la Banque mondiale. Chacun de ces acteurs joue un rôle différent et peut également contribuer à créer une situation susceptible d'engendrer le non-respect d'obligations en matière de droits de l'homme. En effet, il peut arriver que le gouvernement bénéficiaire ne contrôle pas suffisamment la situation pour éviter le non-respect de ces obligations. Les gouvernements donateurs et les institutions financières internationales devraient être conscients de cette possibilité et s'efforcer de veiller à ce que les gouvernements bénéficiaires soient en mesure de respecter leurs obligations.

Les scénarios suivants et leur incidence sur la réalisation des droits de l'homme doivent être soigneusement examinés.

*Premièrement*, lorsqu'un gouvernement mise sur les sources d'appui extérieures pour les secteurs clefs liés aux droits de l'homme, ces secteurs peuvent subir d'importantes coupes budgétaires si un donateur décide de suspendre son assistance. Les coupes peuvent remettre en question

le respect par le gouvernement bénéficiaire de son obligation d'assurer immédiatement ou progressivement l'exercice des droits de l'homme (voir sect. C.5 et C.6). En pareil cas, les donateurs doivent coopérer avec le gouvernement bénéficiaire pour éviter le non-respect par celui-ci de ses obligations en matière de droits de l'homme.

*Deuxièmement*, la façon dont les donateurs apportent l'aide peut avoir une incidence sur la capacité du gouvernement bénéficiaire de s'acquitter de ses obligations. L'aide apportée peut faire partie du budget, de sorte que l'appui du donateur apparaît directement dans le budget de l'État et dans les rapports financiers connexes. Il peut par ailleurs s'agir d'une aide « hors budget » qui n'apparaîtra pas dans le budget de l'État ni dans les rapports financiers. Lorsque les fonds versés par les donateurs sont hors budget, il est difficile de déterminer le montant total que le gouvernement utilise et les secteurs précisément concernés, et les observateurs du gouvernement et de la société civile ne peuvent pas facilement évaluer le respect des obligations qui incombent à l'État. Comment pourrait-on par exemple déterminer le degré de priorité accordé aux droits de l'homme dans le budget (voir sect. C.6) à défaut de chiffres complets pour le budget global et les budgets sectoriels ? Même si un gouvernement bénéficiaire souhaite fournir des chiffres complets concernant le budget, il ne dispose pas nécessairement d'une capacité technique suffisante pour analyser les financements provenant de diverses sources, sous différentes formes, et à destination de toute une série de programmes et projets.

Si l'APD est hors budget, le gouvernement éprouve plus de difficultés à élaborer et exécuter des plans cohérents, dans la mesure où il ne dispose généralement pas d'informations suffisantes pour intégrer les fonds hors budget dans sa planification. Les fonds hors budget sont souvent dépensés indépendamment des plans gouvernementaux, ce qui entraîne un risque de doubles dépenses ou autre gaspillage. De telles dépenses inutiles vont à l'encontre de l'obligation de dépenser les fonds efficacement (voir sect. E). Il s'agirait d'un manquement à l'utilisation voulue et efficace des fonds (voir sect. C.5) ou au devoir d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour assurer l'exercice des droits de l'homme dont la réalisation est soumise à cette obligation (voir sect. C.6).

Si l'aide fait partie du budget, l'appui du donateur peut directement faire sentir ses effets sur les allocations budgétaires. Une telle aide permet aux entités chargées du contrôle de demander plus facilement des comptes au gouvernement bénéficiaire. Toutefois, si cette aide a été promise et inscrite dans les allocations budgétaires, mais n'est finalement pas fournie, ou pas en temps utile, le gouvernement bénéficiaire peut ne pas être en mesure de dépenser l'intégralité des fonds au cours de l'année budgétaire. Les crédits sont alors sous-utilisés, ce qui soulève la question du respect par le gouvernement bénéficiaire de son obligation de prendre des mesures efficaces pour réaliser les droits, ou de ses obligations découlant de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (voir sect. B).

*Troisièmement*, les gouvernements donateurs peuvent apporter différents types de fonds, et soutenir des projets, certains secteurs ou le budget. Cela étant, chaque type d'aide peut être à l'origine de difficultés particulières concernant l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Par exemple, des recherches ont montré que l'APD sous forme de financement de projets, notamment dans le domaine de la santé, permettait rarement une nette augmentation des fonds destinés à la santé du fait que, sachant qu'ils obtiendront des fonds préaffectés, les gouvernements bénéficiaires réservent leurs propres fonds à d'autres utilisations<sup>19</sup>. À l'inverse, un gouvernement bénéficiaire peut souhaiter, avec l'assistance du donateur, augmenter les crédits alloués aux domaines relatifs aux droits de l'homme, mais la pression exercée par d'autres acteurs influents peut inciter le Ministère des finances à ne pas autoriser ces augmentations. Il incombe en pareil cas au gouvernement bénéficiaire de justifier ses choix budgétaires en termes de droits de l'homme et les gouvernements et organismes donateurs doivent garantir, au minimum, que leurs propres actions ne multiplient pas le risque de violations des droits de l'homme.

*Quatrièmement*, dans certains pays recevant des gouvernements donateurs une assistance dans des domaines comme la santé, l'éducation et l'eau, le gouvernement bénéficiaire ne consacre parfois qu'une petite partie de son propre budget à ces domaines, tout en acceptant qu'une importante corruption entoure les dépenses publiques. Le fait de ne prendre aucune

### Différentes sources en fonction des besoins

En 2002, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a proposé à l'**Ouganda** un don de 52 millions de dollars des États-Unis pour l'année budgétaire 2002/2003. Le Ministère de la santé s'est félicité de ce don qui, selon lui, allait être très utile pour lutter contre l'épidémie de VIH/sida qui frappait alors le pays. Toutefois, conformément à l'avis du FMI, le Ministère des finances a indiqué qu'une telle aide ne pouvait être acceptée que si le budget de la santé était par ailleurs réduit du même montant. Selon l'argument du Ministère, il devait contrôler les sommes d'argent entrant dans le pays, dans la mesure où les afflux non durables pouvaient provoquer des distorsions de l'économie. Cette condition était inacceptable pour le Fonds mondial<sup>20</sup>.

mesure pour mettre un terme à cette corruption viole directement l'obligation du gouvernement de dépenser les fonds de manière appropriée (voir sect. C.6) ou d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour réaliser les droits de l'homme (voir sect. D et E). Si un gouvernement donateur continue d'apporter une aide en sachant que le gouvernement bénéficiaire ne respecte pas ses obligations en matière de droits de l'homme en raison de la corruption, il peut se rendre complice de violations des droits de l'homme.

Il peut également arriver que les gouvernements donateurs apportent une aide dans des domaines comme la santé, l'éducation et l'eau, tandis que le gouvernement bénéficiaire ne consacre qu'une infime partie de son propre budget à ces domaines, privilégiant des secteurs qui semblent avoir une incidence moins directe sur la garantie des droits de l'homme. Dans les cas où, par exemple, les dépenses en matière de défense et de sécurité représentent une part importante du budget tandis que les dépenses dans des domaines comme le développement rural, qui permettraient plus directement aux personnes d'exercer leurs droits, sont très limitées, le gouvernement devrait, à tout le moins, être en mesure d'expliquer en quoi cet ordre de priorité est conforme à l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles. Les pays donateurs devraient par ailleurs être en mesure d'expliquer dans quelle mesure leur soutien continu n'incite pas le gouvernement à se soustraire à ses obligations.

## Points clés à retenir concernant les obligations en matière de droits de l'homme pour ce qui est de l'enveloppe budgétaire

Les ministères des finances n'ont toujours pas compris qu'ils étaient notamment chargés de garantir la réalisation de l'ensemble des droits de l'homme. Pourtant, en tant qu'acteurs centraux de tout État, il leur incombe, ainsi qu'à leurs partenaires gouvernementaux, de contribuer à la réalisation de tous les droits de l'homme.

La politique économique et le budget d'un gouvernement sont essentiels à la réalisation des droits. Les ministères des finances sont les principaux acteurs chargés de garantir l'élaboration et la mise en œuvre efficaces des politiques économiques et du budget de l'État. Les politiques économiques et les décisions budgétaires ont une incidence directe sur la réalisation des droits de l'homme, en particulier des populations les plus vulnérables. Partant, conformément à la responsabilité qui leur incombe de contribuer à la réalisation de ces droits, les choix économiques et les décisions budgétaires des ministères des finances ne doivent pas uniquement être fondés sur des considérations macroéconomiques, mais aussi totalement guidés et dictés par les droits de l'homme.

L'enveloppe budgétaire est essentielle pour définir ce qu'un gouvernement fera et sera en mesure de faire pour réaliser les droits de l'homme dans les années à venir. Les décisions que les ministères des finances prennent en ce qui concerne la composition et la taille de l'enveloppe budgétaire doivent s'inspirer et tenir compte des obligations des États de prendre les mesures voulues, efficaces et appropriées pour réaliser tous les droits et d'assurer progressivement l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels sans aucune discrimination et en utilisant au maximum les ressources disponibles.

## B. Recettes publiques

Les obligations en matière de droits de l'homme décrites dans le premier chapitre sont essentielles pour déterminer non seulement la quantité de recettes qu'un gouvernement devrait générer, mais aussi les types de recettes dont il devrait avoir besoin. Les recettes publiques découlent généralement d'impôts sur la consommation, sur les revenus, d'impôts fonciers ou autres taxes et de toute une série de recettes non fiscales. Les impôts sur la consommation comprennent la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la taxe sur les ventes, des impôts indirects, des droits sur les importations et des redevances. Les impôts sur les revenus sont des taxes sur les revenus des particuliers et des sociétés, et comprennent la sécurité sociale et d'autres formes de cotisations sociales. Les recettes non fiscales proviennent notamment de subventions ou de prêts de donateurs, des revenus des entreprises publiques et de l'extraction de ressources naturelles.

Une politique fiscale moderne et non discriminatoire, mise en œuvre par des autorités fiscales compétentes et responsables peut générer d'importantes recettes pour financer des programmes indispensables à la réalisation des droits de l'homme. Une mobilisation équitable des recettes grâce à une telle politique fiscale est conforme à l'obligation de l'État d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour réaliser les droits de l'homme. Cela dit, il n'y a pas de réponse unique à la question de savoir quel niveau de fiscalité est nécessaire pour permettre la réalisation des droits de l'homme. La situation varie d'un pays à l'autre, mais il peut être utile d'examiner la pression fiscale dans des pays de même taille et économiquement comparables pour déterminer si un gouvernement met tout en œuvre pour garantir suffisamment de ressources.

Il est évident que le fait d'augmenter les impôts des personnes à faible revenu au-delà d'un certain point entravera la réalisation des droits de l'homme, dans la mesure où l'exercice de nombreux droits suppose un revenu minimum pour chaque ménage. Il est important que les gouvernements veillent à ce que personne ne soit privé de ce revenu de base du fait de la prise de mesures visant à augmenter les recettes. De plus, différents pays ont choisi de répartir différemment les responsabilités

entre le secteur public et le secteur privé pour ce qui est des principaux services sociaux (qui ont, pour leur part, une influence directe sur la réalisation des droits de l'homme). Ces différents aspects doivent être pris en considération pour évaluer les mécanismes sélectionnés par un gouvernement pour augmenter ses recettes.

Afin de respecter son obligation de garantir des recettes suffisantes pour réaliser les droits de l'homme, un gouvernement doit en outre faire en sorte de respecter son obligation de garantir *l'égalité et la non-discrimination*. Un système qui maximise les recettes pourrait injustement pénaliser certains groupes de personnes. Chaque gouvernement doit tenir compte du fait que les diverses formes de recettes (par exemple, l'impôt sur les revenus, la TVA, l'impôt foncier, les redevances des industries extractives) ont des effets variables sur les différents groupes de personnes, en fonction du sexe, de la situation économique ou de l'appartenance ethnique. Il doit en outre déterminer si ses recettes globales et sa structure fiscale (le type d'impôts sur lesquels il se repose, les différentes assiettes fiscales et taux d'imposition, etc.) sont de nature à lui permettre de respecter son obligation de garantir *l'égalité et la non-discrimination*. Dans ce contexte, il est essentiel de garder à l'esprit la distinction entre la discrimination directe et la discrimination indirecte. Il existe différents types de recettes qui ne sont pas censées établir de discrimination entre les différents groupes de personnes, mais qui, de fait, le font.

Lorsque l'on examine les potentiels effets discriminatoires des mécanismes visant à augmenter les recettes, il est bien entendu important de tenir compte des dépenses publiques, dans la mesure où elles peuvent permettre de compenser les inégalités qui, sans cela, toucheraient les revenus.

Dans la plupart des pays, la fourniture d'un grand nombre de services incombe aux autorités provinciales et régionales ou locales et municipales. Afin d'assurer la prestation de ces services, ces autorités s'appuient souvent sur les dotations forfaitaires ou subventions conditionnelles du gouvernement national. Le montant de ces dotations ou subventions est généralement défini par le gouvernement national grâce à des formules qui tiennent compte de facteurs comme la population et le niveau de pauvreté dans les différentes unités infranationales. Il est important pour le gouvernement national et les autorités infranationales de contrôler l'impact



### L'importance des contrôles pour lutter contre la discrimination

En **Afrique du Sud**, les industries à forte intensité de main-d'œuvre, comme l'habillement et le textile, emploient majoritairement des femmes. À la fin des années 1990, ces industries ont été durement touchées par la diminution des droits sur les importations, qui constituent une source importante de recettes dans bon nombre de pays. La décision de réduire ces droits n'était aucunement animée de l'intention d'introduire une discrimination à l'égard des femmes. Toutefois, en raison de la structure de ces industries, l'afflux d'importations a entraîné de nombreux licenciements dans les industries du textile et de l'habillement, dont les femmes ont été les premières victimes. Ainsi, la réduction des droits sur les importations a eu un effet discriminatoire<sup>21</sup>.

Dans les années 1980, le Gouvernement de l'État d'Andhra Pradesh en **Inde** cherchait à augmenter ses recettes pour soutenir le prix du riz. Il a alors décidé de promouvoir la production et la vente d'arak, une boisson alcoolisée, et d'augmenter pour cela les recettes en imposant des droits sur les licences de vente d'arak. En cinq ans, les recettes issues de ces licences ont augmenté de 400 %. En termes de droits de l'homme, cette décision peut à première vue être considérée comme une initiative fructueuse visant à respecter l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour réaliser le droit à l'alimentation. Toutefois, l'offre accrue d'arak a entraîné une augmentation de l'abus d'alcool chez les hommes pauvres, ce qui a eu des effets néfastes sur les revenus des ménages, qui auraient pu servir à répondre aux besoins des femmes et des enfants pauvres. Cette situation a également engendré davantage de violence domestique contre les femmes et les enfants<sup>22</sup>.

de ces dotations et subventions en termes de droits de l'homme, dans la mesure où il n'est pas rare, malgré l'apparente impartialité des formules utilisées, que des autorités infranationales perçoivent, *par habitant*, une part comparativement grande ou faible des fonds versés (cette question est approfondie à la section C.3).

Il convient également de tenir compte du fait que, si tous les niveaux de gouvernement ont des obligations en matière de droits de l'homme, la capacité des autorités infranationales d'obtenir des recettes suffisantes est souvent amoindrie par leur pouvoir limité en termes de recouvrement de recettes. Partant, si une autorité infranationale entend augmenter ses ressources (notamment grâce à la fiscalité) pour assurer un meilleur exercice de certains droits, elle devra probablement surmonter de nombreux obstacles. Cela signifie que le gouvernement national doit faire en sorte qu'à son instar, les autorités infranationales disposent de recettes

### **Garantir la non-discrimination grâce à la distribution des recettes**

Au Brésil, le Gouvernement fédéral est essentiellement chargé de l'enseignement universitaire, les États de l'enseignement secondaire et les municipalités de l'enseignement primaire et préscolaire. En application de la Constitution brésilienne de 1988, le Gouvernement fédéral doit affecter au moins 18 % des impôts qu'il collecte à l'enseignement. Quant aux États et municipalités, ils doivent y consacrer 25 %. Ces ressources peuvent être affectées à toute une série de biens et services liés à l'enseignement, notamment à la rémunération des professionnels, à la construction et à l'entretien des établissements scolaires, aux bourses d'études, aux manuels et aux transports scolaires. Si ces affectations obligatoires sont un signe important de l'engagement du Brésil envers l'enseignement, le pays subit parallèlement d'importantes inégalités de richesse entre les États et les municipalités. En conséquence, des États et des municipalités peuvent dégager d'importantes recettes grâce aux impôts, tandis que d'autres ont en fin de compte beaucoup moins de recettes à consacrer à l'enseignement. Afin de réduire ces inégalités, le Brésil a créé en 2007 un fonds budgétaire, FUNDEB, grâce auquel les municipalités les plus pauvres, voire certains États, peuvent recevoir des fonds supplémentaires afin de disposer des ressources nécessaires pour garantir le droit à l'éducation à tous les élèves du pays, indépendamment de l'endroit où ils vivent. Dans ce contexte, le Brésil montre bien comment un gouvernement peut faire face à son obligation de non-discrimination de manière réfléchie<sup>23</sup>.

suffisantes pour pouvoir s'acquitter de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme.

Dans le cadre des budgets et recettes, l'allocation de crédits consiste à affecter des ressources issues d'impôts ou de groupes d'impôts particuliers à des activités précises du gouvernement ou à de grands secteurs d'activités publiques. Cette pratique procède généralement d'une volonté de protéger certaines catégories de dépenses en les associant à des sources de revenus spéciales (par exemple, les taxes sur le tabac affectées à des programmes de santé ou les recettes des péages affectées à la construction d'autoroutes). L'allocation de crédits peut permettre de garantir un certain niveau de financement des services publics indispensables et assurer ainsi potentiellement l'exercice progressif de certains droits. Cela dit, si les recettes sont affectées à des domaines qui ne sont pas (directement ou indirectement) liés aux droits de l'homme, cela peut signifier que des fonds qui auraient dû être consacrés en priorité à des programmes relatifs aux droits de l'homme sont utilisés dans des domaines non prioritaires. Qu'elles proviennent de l'APD ou de sources nationales, les recettes affectées à des fins spécifiques doivent être évaluées, comme toutes les recettes publiques, eu égard aux obligations des États en matière de droits de l'homme.

Les sections suivantes examinent quelques difficultés liées aux droits de l'homme auxquelles certaines formes de recettes pourraient donner lieu :

1. Impôt sur les revenus des sociétés et des particuliers ;
2. Taxes sur la valeur ajoutée et sur les ventes ;
3. Taxes foncières ;
4. Redevances ;
5. Recettes des industries extractives.

La section se termine par un examen de l'incidence des cas suivants sur les droits de l'homme :

6. Inefficacité du recouvrement des recettes ;
7. Perte de recettes ;
8. Projection de recettes inexacte.

## 1. Impôt sur les revenus des sociétés et des particuliers

Un impôt sur les revenus est une taxe prélevée sur les revenus d'un particulier ou d'une entreprise. Dans la mesure où, en général, le montant de l'impôt augmente à mesure que les revenus augmentent, les défenseurs de recettes gouvernementales équitables ont tendance à privilégier cette source de recettes.

### Impôt sur les revenus des sociétés

L'impôt sur les revenus des sociétés concerne potentiellement un grand nombre d'entreprises, qu'il s'agisse de petites entreprises ou de grandes sociétés. Du point de vue des droits de l'homme, il est essentiel de déterminer si un gouvernement obtient le plus de recettes possibles grâce à cet impôt. Les difficultés et obstacles que cela représente varient notamment en fonction de la taille de l'entreprise.

Lorsque dans un pays, une grande partie des entreprises évoluent dans le secteur informel, le gouvernement peut être privé de nombreuses recettes. Il arrive que des entreprises ne soient pas immatriculées et ne paient pas d'impôt sur leurs revenus du fait que les lois et règles applicables sont complexes et difficiles à comprendre. Cela dit, il peut également arriver que des entreprises restent dans le secteur informel précisément pour éviter de payer cet impôt. Si un gouvernement ne fait pas suffisamment d'efforts pour permettre aux entreprises de comprendre la loi et ne les incite pas à s'acquitter de l'impôt, il peut être considéré qu'il ne respecte pas ses obligations d'obtenir suffisamment de recettes pour réaliser les droits de l'homme et d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour faire progresser les droits économiques, sociaux et culturels. Pour déterminer si les efforts du gouvernement sont « suffisants », il faudra bien entendu tenir compte des capacités et ressources des autorités fiscales et des mesures prises par le gouvernement pour renforcer ces capacités et ressources.

L'impôt sur les revenus dont s'acquittent les grandes entreprises est une source potentiellement importante de recettes. Toutefois, ce potentiel est rarement exploité. Il convient notamment d'observer que les entreprises multinationales profitent souvent des paradis fiscaux, des prix de

transfert et d'autres méthodes (certaines étant légales, d'autres non) pour payer le moins d'impôts possible. Si un gouvernement ne fait pas suffisamment d'efforts pour éliminer les « échappatoires » et combattre l'évasion fiscale, il ne respecte pas ses obligations en matière de droits de l'homme (voir sect. B.7).

### Impôt sur les revenus des particuliers

Différentes approches de l'impôt sur les revenus des particuliers doivent être analysées eu égard à l'égalité et à la non-discrimination. Les économistes opèrent par exemple une distinction entre un impôt proportionnel ou « à taux unique » (en application duquel chaque travailleur verse le même pourcentage de ses revenus au titre de l'impôt sur les revenus) et un système « progressif » d'impôt sur les revenus (dans le cadre duquel le pourcentage de l'impôt versé augmente à mesure que les revenus augmentent, de sorte que les personnes qui gagnent plus reversent une partie plus importante de leurs revenus au titre de l'impôt).

La question a été posée de savoir pourquoi un impôt à taux unique n'était pas acceptable en termes d'égalité et de non-discrimination, dans la mesure où chacun verse alors une part égale de ses revenus au titre de l'impôt. Du point de vue des droits de l'homme, les revenus d'une personne doivent être suffisants pour lui permettre d'avoir accès aux biens et services nécessaires à l'exercice de ses droits, notamment le droit à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, au logement, à un niveau de vie suffisant, etc. Un certain niveau de revenus (qui varie d'un pays à l'autre) est indispensable à l'exercice minimum de ces droits. Un impôt sur les revenus proportionnel peut réduire la capacité des personnes à faible revenu d'acquiescer la nourriture, les médicaments et l'abri nécessaires, tandis que le même taux d'imposition n'aura pas la même incidence sur une personne dont les revenus sont élevés.

Un impôt progressif sur les revenus, dans le cadre duquel le taux d'imposition augmente à mesure que les revenus du contribuable augmentent, pourrait permettre au gouvernement d'obtenir le même montant de recettes que, par exemple, un impôt à taux unique, tout en permettant une meilleure protection de l'exercice des droits fondamentaux des personnes à faible revenu.

## 2. Taxes sur la valeur ajoutée et sur les ventes

La TVA et la taxe sur les ventes sont des taxes sur la consommation, en ce sens qu'elles sont générées au bénéfice du gouvernement par la consommation de biens précis. Ces deux taxes sont payées par le consommateur. La principale différence entre les deux taxes tient à la manière dont elles sont collectées. La TVA est payée au gouvernement par le producteur au moment de la production du bien ou par le vendeur du bien. La taxe sur les ventes est collectée uniquement au point de vente. Dans la mesure où la TVA est payée par des entreprises immatriculées, à différentes étapes du processus de production (ainsi qu'au point de vente), elle représente pour le gouvernement une source de recettes plus fiable que la taxe sur les ventes. Même si le prélèvement de la taxe peut également donner lieu à de l'évasion fiscale et à de la fraude (principalement par le jeu des crédits et remboursements aux fabricants et vendeurs relevant du régime de la TVA), il ne dépend pas uniquement d'une simple transaction de vente.

L'obligation du gouvernement d'obtenir suffisamment de recettes pour réaliser les droits de l'homme et d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour assurer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels devrait influencer sa décision quant au seuil de la TVA, à savoir la taille qu'une entreprise doit atteindre avant d'être tenue de s'immatriculer dans le cadre du régime de la TVA. Un ensemble de facteurs, y compris la capacité de recouvrement d'impôts du gouvernement, entrent en ligne de compte pour aboutir à cette décision. Cela étant, la non-discrimination doit également être prise en considération au moment de répondre à cette question.

La TVA est également susceptible de poser aux consommateurs des problèmes en matière de droits de l'homme. Tout individu qui achète des biens dont le prix comprend la TVA, ou qui font l'objet d'une taxe sur les ventes, paiera la même taxe indépendamment de ses revenus. Ainsi, la TVA ou la taxe sur les ventes pèse davantage sur les personnes à faible revenu, en ce sens qu'elles versent une plus grande partie de leurs revenus au titre de ces taxes pour des produits qui seront également achetés par des personnes au revenu plus élevé. Les taxes réduisent de manière plus importante leurs ressources plus limitées, ce qui entrave leur capacité d'exercer leur droit au logement, à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, etc.

### Le risque de discrimination lié à l'application d'un seuil de la TVA<sup>24</sup>

En 2006, une étude a montré qu'en **Ouganda** le seuil d'assujettissement à la TVA était un chiffre d'affaires annuel de 50 millions de shillings (environ 29 000 dollars des États-Unis). De plus, seules les entreprises immatriculées pouvaient demander une réduction de la TVA qu'elles paient sur leurs achats. Cette règle privait les entreprises informelles du droit de demander une réduction de la TVA payée sur des produits indispensables à leur fonctionnement, comme des balances, des machines à jus, des machines à popcorn, des machines à broyer les arachides, de la paraffine, etc. Les chercheurs ont constaté que la plupart des entreprises dirigées par des femmes étaient petites et avaient un chiffre d'affaires annuel inférieur au seuil. En conséquence, l'application du seuil a porté atteinte à plus d'entreprises dirigées par des femmes que d'entreprises dirigées par des hommes.

Certaines recherches semblent indiquer que la manière la plus efficace pour un gouvernement de protéger les pauvres tout en s'assurant des recettes grâce à la TVA n'était pas de diminuer les taux de TVA ni d'exonérer certains produits de cette taxe, mais d'instaurer des mesures compensatoires visant précisément à augmenter le revenu réel des ménages les plus pauvres<sup>25</sup>. Si un gouvernement pense que la TVA est une source de recettes essentielle, qu'il adopte cette approche ou une autre, il devra veiller à ce que sa dépendance à l'égard de la TVA n'établisse pas de discrimination fondée sur la situation économique.

## 3. Taxes foncières

Les taxes foncières, qui sont perçues sur les terres ou les immeubles situés sur un terrain, sont généralement jugées plus équitables que les taxes sur les ventes ou la TVA, dans la mesure où plus une personne possède de biens fonciers, plus elle paie de taxes. De plus, les personnes qui possèdent des biens fonciers sont généralement plus riches. En conséquence, l'imposition d'une taxe porte moins atteinte à l'exercice de leurs droits.

## Les pauvres sont les plus durement touchés par les taxes sur la consommation

Au **Brésil**, l'Institut de recherches économiques appliquées a conclu au milieu des années 2000 que :

« Les familles au revenu mensuel ne dépassant pas deux salaires minimums dépensent 53,9 % de leur revenu pour payer des taxes. Elles doivent travailler cent quatre-vingt-dix-sept jours par an uniquement pour payer leurs impôts. Par comparaison, les familles au revenu mensuel de 30 % supérieur au salaire minimum versent une part proportionnellement inférieure de leur revenu en impôts (31,7 %), et doivent travailler cent six jours par an pour payer leurs impôts. [...] En somme, la principale caractéristique du système fiscal brésilien, restée immuable au fil des ans, est sa nature régressive due à la préférence accordée aux impôts indirects, qui a des effets pervers sur les couches les plus pauvres de la population. Ce phénomène est dû à la forte incidence de la taxation sur la consommation. ».

L'Institut de recherches économiques appliquées a ensuite souligné que les femmes et les Brésiliens noirs représentaient une part démesurément importante des familles au revenu mensuel ne dépassant pas deux salaires minimums, ces deux groupes de population étant ainsi durement touchés par ces taxes sur la consommation<sup>26</sup>.

Dans un jugement rendu en 2003 en **Colombie**, la Cour suprême a relevé les problèmes que les taxes sur la consommation pouvaient poser aux personnes à faible revenu. L'assemblée législative avait adopté une loi qui étendait la TVA aux denrées alimentaires de base. La Cour a estimé qu'un certain nombre de difficultés découlaient de cette décision. Il n'y avait pas eu de véritable débat au sein de l'assemblée législative. De plus, la TVA était contraire à l'objectif du système fiscal et faisait peser une charge excessive sur les personnes pauvres, dont l'accès aux produits de base était mis en danger. En résumé, la TVA menaçait le droit constitutionnel et fondamental à un niveau de subsistance de base (associé au droit à la vie, à la santé, etc.) des segments les plus défavorisés de la population. La Cour suprême a déclaré la loi inconstitutionnelle<sup>27</sup>.



Toutefois, la façon dont une taxe foncière est structurée et administrée a elle-même des conséquences sur les droits de l'homme. À titre d'exemple, si un gouvernement autorise des exonérations fiscales ou s'appuie sur des politiques d'évaluation fiscale qui profitent de manière disproportionnée aux personnes aisées, non seulement l'équité de la taxe sera fragilisée mais, en se privant d'importantes recettes, le gouvernement pourrait également enfreindre ses obligations d'obtenir suffisamment de recettes pour réaliser les droits de l'homme et d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour faire progresser les droits économiques, sociaux et culturels.

Dans la mesure où les biens fonciers sont immeubles et visibles, et où les taxes foncières ne reposent généralement pas sur des autodéclarations, il peut s'agir d'une forme d'imposition particulièrement importante dans les pays où il est difficile de dégager suffisamment de recettes grâce aux impôts sur les revenus, du fait que des personnes ne déclarent pas leurs revenus. En outre, dans la mesure où les autorités infranationales, et en particulier locales, sont généralement plus à même que le gouvernement national d'évaluer la valeur des biens fonciers au sein de leur juridiction, les gouvernements nationaux ont tendance à ne pas compter sur les taxes foncières. Ces taxes peuvent en revanche constituer une source importante de recettes pour les autorités infranationales, en particulier du fait que les autorités locales disposent de peu d'autres moyens lucratifs d'obtenir des recettes.

Toutefois, les taxes foncières étant généralement collectées et dépensées à l'échelle infranationale, les problèmes d'inégalité et de discrimination peuvent se poser lorsqu'elles sont examinées sur le plan national. La valeur des biens varie généralement d'une région à une autre au sein d'un pays, et entre les zones rurales et urbaines. Une forte dépendance à l'égard des taxes foncières comme source de recettes – en l'absence de fonds complémentaires versés par le gouvernement national – peut avoir pour effet que, dans un pays, certaines régions aient moins de ressources à consacrer aux routes et autres infrastructures, aux services de santé et à l'éducation, etc. Si le gouvernement national ne prend pas les mesures nécessaires pour compenser ces importants écarts en termes de ressources, il pourrait être estimé qu'il ne respecte pas son obligation de garantir l'égalité et la non-discrimination.

## La dépendance à l'égard des taxes foncières porte atteinte à l'égalité en matière d'éducation

Aux **États-Unis**, l'enseignement public incombe depuis longtemps en premier lieu aux États et aux autorités locales et, dans la plupart des localités, le financement de l'enseignement dépend largement des taxes foncières. Ce type de financement de l'enseignement engendre inévitablement des inégalités entre les écoles des différentes localités, dans la mesure où les écoles situées dans des zones où le prix de l'immobilier est plus élevé (comme le montant des taxes foncières) sont financées grâce à une réserve de recettes proportionnellement plus importante. Si le Gouvernement des États-Unis fournit des fonds limités pour l'éducation, ce financement est souvent étroitement ciblé et, en tout état de cause, insuffisant par rapport aux ressources qui seraient nécessaires pour aplanir les inégalités entre les financements locaux<sup>28</sup>.

### 4. Redevances

Pratiquement tous les gouvernements tirent des recettes du recouvrement de redevances sur l'utilisation de biens et de services publics précis. Si certains de ces biens et services ne sont pas essentiels, d'autres sont fondamentaux pour l'exercice de droits particuliers. Dans ce contexte, il est particulièrement important de relever les redevances liées à l'éducation (par exemple, les frais de scolarité), à la santé (par exemple, le coût des services dans les cliniques), à l'eau et à l'assainissement (par exemple, les tarifs de l'eau) et à l'utilisation d'autres services sociaux. Selon la façon dont elles sont structurées et appliquées, ces redevances peuvent avoir des effets négatifs sur l'accès à ces biens et services de base par certains groupes de personnes. Ces effets sont généralement ressentis par les personnes pauvres et à faible revenu, et par les femmes, ce qui soulève la question de la discrimination fondée sur les revenus et sur le sexe.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels garantit, par exemple, un enseignement primaire de qualité, obligatoire et accessible gratuitement à tous. Dans de nombreux pays, le gouvernement prélève cependant une redevance, directement sous la forme de frais

de scolarité ou indirectement au moyen de coûts pour les manuels, les uniformes, etc. Dans un certain nombre de pays, les enseignants qui sont souvent sous-payés prélèvent leurs propres « droits » auprès des élèves. Tous ces types de redevances (formelles ou informelles) pèsent davantage sur les familles pauvres et à faible revenu, ce qui les dissuade de scolariser un ou plusieurs de leurs enfants ou les force à réduire les dépenses consacrées à l'alimentation, aux soins de santé et au logement. Si une entité gouvernementale doit prélever des frais afin d'obtenir les recettes nécessaires pour garantir un enseignement de qualité pour tous, des mesures doivent être prises pour faire en sorte que ces frais ne portent pas atteinte à l'exercice par les enfants de personnes pauvres et à faible revenu (notamment les filles) de leur droit à l'éducation.

Le droit à la santé garantit, au minimum, l'accès aux services essentiels en matière de santé sexuelle, procréative, maternelle et infantile, l'accès aux médicaments indispensables à un prix abordable, l'accès aux soins essentiels de santé primaire, aux soins obstétricaux d'urgence, à la vaccination et à la prévention et au traitement des maladies endémiques et épidémiques<sup>29</sup>. Lorsqu'un gouvernement met en place un système de frais pour l'accès à ces services, il peut avoir et a généralement pour effet de dissuader les familles pauvres et à faible revenu d'obtenir l'accès à des services nécessaires. Dans certains cas, ces frais introduisent une discrimination fondée sur le sexe.

### Redevances et régression

Les redevances peuvent porter atteinte à l'exercice d'une série de droits, et peuvent parfois, délibérément ou non, le faire de manière discriminatoire. L'introduction de redevances peut également violer l'obligation de non-régression. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a évoqué ce problème dans son rapport concernant la visite qu'il a effectuée en **Chine** en 2010<sup>30</sup> :

« L'introduction de redevances à l'échelle locale – ou la commercialisation de la prestation de services de base – a augmenté l'insécurité, précisément à un moment de profonde transformation sociale où la sécurité est particulièrement

importante. Pour les citoyens les plus pauvres, cela s'est traduit par une baisse de leur revenu réel disponible. Par exemple, les agriculteurs pauvres des zones rurales chinoises peuvent être contraints d'utiliser leur production pour mobiliser des liquidités et payer ainsi les frais médicaux, ce qui fait de la maladie la principale cause de pauvreté rurale en Chine. D'après une enquête nationale sur la santé menée en Chine en 2003, 62 % des personnes malades dans les zones rurales des régions de l'ouest de la Chine avaient besoin d'un traitement, mais ne pouvaient pas se le permettre en raison de difficultés économiques, ce qui a déclenché un cercle vicieux de la maladie entraînant la pauvreté. Ainsi, la proportion de la population pauvre réduite à la misère ou retombée dans la pauvreté en raison de la maladie est passée de 22 % à 33 % entre 1998 et 2003. ».

Si les garanties relatives aux droits de l'homme n'empêchent pas les gouvernements de maintenir des redevances pour garantir la fourniture de services de santé qui dépendent desdites redevances, les gouvernements doivent les organiser de sorte, au minimum, qu'elles n'empêchent pas les personnes pauvres et à faible revenu, ainsi que les groupes vulnérables, d'avoir accès aux services de base et d'urgence en cas de blessures ou de maladies mortelles.

## 5. Recettes des industries extractives

Un grand nombre de pays dépend dans une certaine mesure des recettes générées par les industries extractives du pays (pétrole, gaz naturel, secteur minier, caoutchouc, etc.) présentes dans le pays. Si ces industries peuvent être une source essentielle de recettes pour le gouvernement, un certain nombre de problèmes peuvent se poser quand on examine les obligations en matière de droits de l'homme.

*Premièrement*, les structures fiscales relatives aux industries extractives sont généralement assez complexes et varient souvent considérablement d'un pays à un autre. Par ailleurs, l'obligation des États de mobiliser des

### La perte de recettes maximales due aux accords de redevances<sup>31</sup>

Conformément aux modifications apportées en 1997 à la loi sur les mines au **Guatemala**, les entreprises minières étaient tenues de payer 1 % seulement des recettes (non vérifiable) totales au titre de redevance sur la production, au lieu de 6 % auparavant. Ce taux de 1 % était le plus faible de l'histoire du pays et le plus faible dans toute l'Amérique latine. Malgré une nette opposition communautaire à la présence et aux opérations de Goldcorp Inc., l'entreprise qui dirige la mine d'or Marlin au Guatemala a commencé à extraire de l'or et de l'argent à Sipakapa et à San Miguel Ixtahuacán (San Marcos) en 2005. La mine a augmenté sa production, dans la mesure où le prix de l'or a continué d'augmenter (1,744 dollar des États-Unis l'once en janvier 2012). Pendant que l'entreprise menait ses opérations d'extraction, le Gouvernement continuait de percevoir des redevances au taux de 1 % seulement, ce qui a engendré des recettes largement inférieures à celles qu'il aurait obtenues si le taux avait été maintenu à 6 %.

En 2009, Christian Aid a procédé à un simple calcul pour déterminer le montant des recettes perdues. L'organisation a conclu que le Guatemala avait perdu 28 millions de dollars des États-Unis entre 2006 et 2008 uniquement. Une telle perte a des conséquences directes sur les dépenses sociales. En 2006, par exemple, le manque à gagner représentait plus que le montant que le Gouvernement avait dépensé cette même année en infrastructures sanitaires.

Il est incontestable qu'en diminuant le montant des recettes qu'il aurait pu obtenir grâce aux redevances minières, et en engendrant peu de nouveaux emplois ou avantages sociaux en contrepartie, le Gouvernement du Guatemala ne respectait pas son obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour réaliser les droits de l'homme.

ressources dans le pays pour permettre la réalisation des droits de la personne suppose que les termes des contrats passés avec les entreprises participant à l'extraction de ressources permettent de garantir que le pays recevra le plus de recettes possible grâce à l'exploitation de ses ressources. Il est évident qu'en raison de la complexité des régimes fiscaux, il peut parfois être difficile d'évaluer ces contrats et leur exécution pour vérifier que le gouvernement a respecté son obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles.

### Imposer les industries extractives

Les tensions entre les droits de l'homme et l'imposition des industries extractives ont été mises en évidence dans un rapport récent du Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation<sup>32</sup> :

« Le Rapporteur spécial note que certains acteurs, notamment le Fonds monétaire international, recommandent au contraire au **Cameroun** d'abaisser l'imposition sur l'exploitation des ressources naturelles, notamment forestières. Il est en désaccord complet avec cette recommandation. Outre la "course vers le bas" qu'il engendrerait dans les autres pays du Bassin du Congo, avec une perte de revenus pour les pouvoirs publics, un abaissement de l'imposition n'est pas nécessaire pour attirer les principales entreprises d'exploitation forestière (des entreprises comme Wijmar ou Rougier opérant dans le pays malgré le niveau d'imposition actuel) et est de nature non seulement à attirer des entreprises moins qualifiées techniquement et moins soucieuses d'une exploitation durable des forêts et du respect des droits des communautés locales, mais également à accélérer le rythme de déforestation des forêts tropicales, dont le taux de régénération est lent, alors que la véritable valeur des forêts est mieux comprise aujourd'hui. La majorité des pays du Bassin du Congo ont d'ailleurs sensiblement augmenté l'imposition de l'exploitation forestière durant la dernière décennie. La Banque mondiale estime quant à elle que l'imposition s'est stabilisée à une moyenne de 19 % du chiffre d'affaires des entreprises. ».

*Deuxièmement*, la répartition des recettes issues de l'extraction de ressources entre les États, les provinces ou les zones d'un pays peut également causer des problèmes d'inégalité et de discrimination. L'extraction de ressources s'effectue généralement dans une seule région ou dans quelques régions du pays. Les sites d'extraction sont souvent situés loin des centres urbains, ce qui a pour conséquence que les populations rurales, y compris bon nombre de peuples autochtones, subissent souvent de manière disproportionnée la dégradation de l'environnement et la pollution occasionnée par ces industries. Dans ce contexte, une question essentielle se pose : quelle proportion des recettes issues de ces ressources devrait revenir à l'État ou à la province où le site d'extraction se situe et quelle proportion devrait être consacrée au budget national, au profit du pays dans son ensemble ? Si la réponse à cette question n'est ni unique ni simple, les décisions relatives à la répartition des recettes doivent, dans tous les cas, être guidées par un souci d'égalité et de non-discrimination et devraient notamment tenir compte du préjudice subi par les personnes vivant à proximité de ces industries.

Les grandes sociétés internationales et nationales, les institutions financières internationales et les banques peuvent toutes prendre part à l'extraction de ressources naturelles dans un pays. Ces mêmes entités devraient faire en sorte que le pays reçoive le plus de recettes possible grâce à l'extraction de ressources naturelles, et que les recettes soient équitablement distribuées au sein du pays, de sorte que des fonds soient disponibles pour réaliser les droits de l'homme.

## 6. Inefficacité du recouvrement des recettes

L'inefficacité du recouvrement de recettes est un problème généralisé, qui décrédibilise l'argument de nombreux gouvernements qui affirment ne pas disposer de suffisamment de ressources pour réaliser les droits de l'homme.

Pour analyser le recouvrement des recettes fiscales (qui constituent généralement la majeure partie des recettes publiques globales), il est utile de comparer les chiffres potentiels des recettes fiscales, à savoir le maximum d'impôts percevables en application du régime fiscal et des lois applicables en la matière, avec les recettes fiscales réelles, telles qu'elles figurent dans les documents ou rapports budgétaires annuels du

## Les causes multiples du recouvrement inefficace des impôts

Au **Libéria**, les impôts sont la principale source de recettes publiques, mais l'évasion fiscale et les retenues d'impôts posent de graves problèmes. En 2011, alors qu'il se remettait encore de plusieurs années de guerre, le Libéria ne disposait pas encore de mécanismes suffisants pour faire appliquer les lois fiscales et sanctionner les fraudeurs, et tant les particuliers que les entreprises sursoyaient au paiement. Cette situation était exacerbée par le fait que les agents fiscaux devaient parcourir de longues distances pour collecter les impôts puis revenir à Monrovia pour déposer l'argent sur le compte consolidé du Ministère des finances ; ce système favorisait largement la manipulation des recettes. On observait en outre une importante évasion fiscale transfrontalière lorsque, par exemple, des entreprises libériennes participant à des opérations conjointes avec des entreprises des pays voisins mettaient au point des stratagèmes pour ne pas payer l'intégralité des impôts dus aux deux pays<sup>33</sup>.

gouvernement. D'importants écarts entre les recettes fiscales projetées et réelles pendant plusieurs années peuvent être le signe d'un recouvrement d'impôts inefficace.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à ce problème, notamment des projections de recettes fiscales excessives, des structures et processus de recouvrement de l'impôt insuffisants au sein des pouvoirs publics et l'évasion fiscale. Il faudrait analyser les raisons précises dans un pays donné pour déterminer les mesures que le gouvernement devrait prendre pour régler le problème (voir sect. B.8).

L'inefficacité du recouvrement de recettes peut être due au manque de capacité ou de volonté politique d'un gouvernement de renforcer les méthodes de recouvrement.

En faisant preuve d'une plus grande volonté politique et en renforçant ses capacités, un gouvernement peut, sans modifier sa structure fiscale, largement améliorer sa situation fiscale en mettant simplement en place des processus qui consolident le recouvrement de recettes.



## Solutions fructueuses de renforcement de l'efficacité du recouvrement des impôts

Ces dernières années, le Gouvernement du **Cameroun** a informatisé son système de recouvrement des impôts au port de Douala, ce qui a limité les possibilités de corruption tout en améliorant le recouvrement de recettes. Il a également mis en place un système d'identifiant unique pour tous les entrepreneurs, ce qui lui a permis de suivre facilement le paiement des impôts, y compris des arriérés, sur leurs diverses entreprises. De plus, au cours du premier semestre de 2008, le Gouvernement a adopté des mesures strictes visant à collecter l'impôt foncier, et a défini une taxe foncière annuelle en fonction de la taille du terrain et de la hauteur de l'immeuble qui s'y trouve. Avant cela, peu de citoyens payaient l'impôt foncier. Ces diverses initiatives ont notamment eu pour résultat d'augmenter considérablement les recettes publiques globales en 2008<sup>34</sup>.

À la fin des années 1990, l'**Afrique du Sud** a informatisé son système fiscal, simplifié le processus de recouvrement et défini les domaines susceptibles d'engendrer davantage de recettes. Depuis lors, elle a réussi à augmenter son taux de recouvrement des recettes. Les raisons de ce redressement n'étaient a priori pas uniquement techniques, mais aussi culturelles. Dans le cadre des efforts qu'elle a déployés pour renforcer le recouvrement de recettes, l'Afrique du Sud a tenu compte des raisons pour lesquelles les personnes et les entreprises payaient ou non les impôts et a élaboré sa stratégie à partir de ses conclusions<sup>35</sup>.

En adoptant une approche quelque peu différente, la **Tanzanie** a mené une étude en 2003 pour trouver le moyen d'améliorer l'efficacité du système fiscal. Après l'étude, elle a augmenté le seuil d'assujettissement à la TVA, qui est passé de 20 millions de shillings (15 800 dollars des États-Unis) à 40 millions de shillings (36 800 dollars). Du fait de ce seuil plus élevé, sur 15 320 contribuables concernés, 7 000 n'étaient plus assujettis à la TVA à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004. En écartant les plus petites entreprises du système, le Gouvernement s'épargnait les difficultés administratives liées au recouvrement de la taxe auprès des petites entreprises, et pouvait ainsi consacrer ses ressources au renforcement des paiements par les plus grandes entreprises. Les recettes découlant de la TVA sont alors passées de 230 milliards de shillings (181,7 millions de dollars) en juin 2004 à 336 milliards de shillings (265,4 millions de dollars) en juin 2006<sup>36</sup>.

Lorsqu'un gouvernement (que ce soit à l'échelle nationale ou infranationale) n'est pas doté d'un système efficace de recouvrement de recettes et ne déploie pas les efforts nécessaires, tels que décrits précédemment, pour améliorer le système, il ne respecte pas son obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour faire progresser les droits économiques, sociaux et culturels.

Le problème de l'inefficacité du recouvrement des impôts est évidemment exacerbé par l'évasion fiscale à laquelle se livrent délibérément des particuliers et des entreprises. L'évasion fiscale ponctionne constamment les recettes qui pourraient être utilisées pour réaliser les droits de l'homme. Le problème de l'évasion fiscale est particulièrement inacceptable dans les pays où la pauvreté et les inégalités sont déjà importantes et où la base d'imposition est faible<sup>37</sup>. Environ 8 % des richesses mondiales, à savoir 7,6 billions de dollars des États-Unis, sont actuellement détenus dans des paradis fiscaux<sup>38</sup>. À l'échelle mondiale, les gouvernements perdraient 3,1 billions de dollars chaque année en raison de l'évasion fiscale, ce qui correspond à environ la moitié des dépenses consacrées aux soins de santé partout dans le monde<sup>39</sup>. Si les pays à revenu élevé font partie des plus grands perdants en termes absolus, ces pertes touchent plus particulièrement les pays à faible et à moyen revenus<sup>40</sup>.

### Les petites entreprises et l'évasion fiscale

En **Inde**, des petites entreprises et bon nombre de particuliers et d'entités participant à des activités économiques non enregistrées voire illégales se sont totalement soustraits à l'impôt pendant des années. En 2011, des chercheurs ont estimé que l'économie souterraine représentait entre 60 % et 150 % de l'économie formelle. Ils ont conclu que si des recettes étaient prélevées sur l'économie souterraine grâce à une gestion fiscale efficace, les recettes fiscales pourraient augmenter d'au moins 50 %<sup>41</sup>.

Lorsqu'un gouvernement ne prend aucune mesure pour limiter ce type de comportement (de sorte qu'il ne garantit pas le paiement de l'impôt en bonne et due forme), il ne respecte pas son obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour faire progresser les droits économiques, sociaux et culturels.

## La pauvreté découlant de l'inefficacité du recouvrement des recettes et de l'insuffisance des dépenses publiques

En Amérique latine, l'inefficacité du recouvrement des recettes, à laquelle s'ajoute l'insuffisance des dépenses publiques, a conduit à une situation qui n'a pas permis de réduire suffisamment la pauvreté et les inégalités. Il ressort d'un rapport de 2010 que les inégalités en Amérique latine et en Europe restent pratiquement inchangées indépendamment de la prise en considération des impôts directs et des transferts effectués par les pouvoirs publics. Une fois ces facteurs pris en compte, les inégalités reculent considérablement en Europe, alors qu'elles restent largement inchangées en Amérique latine. Le problème fiscal en Amérique latine ne découle pas des faibles taux d'imposition, mais du fait que de nombreux impôts ne sont simplement pas prélevés, en raison de l'évasion fiscale. En Amérique latine, le recouvrement des impôts directs est très faible par rapport au recouvrement des impôts indirects, ce qui rend le recouvrement global relativement régressif. De plus, des exonérations et niches fiscales favorisent les ménages à revenu élevé. En Europe, la plupart des systèmes fiscaux sont généralement progressifs, tandis que le recouvrement des impôts directs et des impôts indirects génère à peu près la même quantité de recettes<sup>42</sup>.

Plusieurs pays ont prêté une attention considérable au problème des « fausses factures » entre les entreprises, qui ont pour but de falsifier les revenus ou les dépenses des entreprises et de diminuer ainsi les impôts exigibles. Un problème similaire, à savoir l'abus des prix de transfert, se pose lorsque des entreprises multinationales qui ont des filiales dans plusieurs pays falsifient le prix des biens et services vendus entre ces filiales. L'évasion fiscale à laquelle se livrent les particuliers pose le même type de difficultés.

## 7. Perte de recettes

L'obligation d'allouer suffisamment de fonds pour garantir la réalisation des droits de l'homme (voir sect. C.5) et d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour réaliser ces droits ou certains de leurs aspects dépendants

de la disponibilité des ressources (voir sect. C.6), suppose non seulement qu'un gouvernement veille à l'efficacité de son système de recouvrement de l'impôt, mais aussi qu'il ne perde pas inutilement de recettes qui pourraient être consacrées à la réalisation des droits de l'homme.

Les gouvernements perdent des recettes lorsqu'ils décident, par principe, de fixer de faibles taux d'imposition ou d'offrir aux investisseurs des trêves ou des allègements fiscaux. Les taux d'imposition peuvent être fixés à un faible niveau pour tous les contribuables ou pour des groupes précis de contribuables (particuliers ou entreprises). Si les taux d'imposition peuvent être plus élevés, sans provoquer une vague d'évasion fiscale, ce qui permettrait au gouvernement d'obtenir davantage de recettes, le fait de ne pas fixer les taux à un niveau plus élevé pourrait être considéré comme un non-respect de l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour faire progresser les droits économiques, sociaux et culturels et aboutir à un non-respect de l'obligation d'obtenir suffisamment de recettes pour permettre l'exercice des droits qui doivent être réalisés immédiatement. Le cas susmentionné des redevances minières au Guatemala illustre ce point (sect. B.5).

### **Les dépenses fiscales ont pour effet de réduire les recettes nécessaires à la réalisation des droits de l'homme**

Dans le budget de l'Union indienne pour 2010-2011, le Gouvernement a estimé que les dépenses fiscales (allègements ou privilèges fiscaux) du Gouvernement central représentaient à elles seules 85 % du total des recettes fiscales de 2009-2010, et que la tendance s'accroissait<sup>43</sup>. Cette information semblerait indiquer qu'il est possible d'augmenter sensiblement les recettes fiscales, si bon nombre des dépenses fiscales, en particulier celles qui sont liées aux activités commerciales, sont éliminées.

De plus, les gouvernements (nationaux, mais aussi étatiques et locaux) offrent souvent des allègements fiscaux (ou trêves fiscales) aux entreprises pour les inciter à investir dans le pays, la localité ou l'état concerné. Les recettes perdues peuvent être relativement importantes. Ces incitations fiscales sont généralement jugées nécessaires pour obtenir des investissements. Toutefois,

les analystes divergent sur la nécessité de ces allègements fiscaux. Certains affirment que les gouvernements sont souvent inutilement généreux dans les concessions qu'ils font, soit parce que l'investissement aurait été consenti même si les concessions avaient été moins généreuses, soit parce que la perte de recettes due aux concessions offertes excède les bénéfices dégagés grâce à l'investissement<sup>44</sup>. Lorsqu'un gouvernement offre des allègements fiscaux qui sont excessivement généreux, on peut considérer qu'il ne respecte pas son obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour faire progresser les droits économiques, sociaux et culturels.

Les gouvernements perdent également des recettes lorsqu'ils décident de conclure un accord commercial qui prévoit des tarifs faibles ou l'absence de tarifs sur les importations ou les exportations. Dans un certain nombre de pays, ces taxes commerciales représentent une part importante du budget et la perte de ces recettes est susceptible d'entraîner un recul des biens et services nécessaires à la réalisation des droits de l'homme.

Si le gouvernement réduit le budget consacré aux services, programmes ou institutions liés aux droits de l'homme du fait de la baisse de ces recettes, en l'absence de preuve concrète que l'avantage net de l'accord commercial sera positif en matière de droits, il pourrait être considéré que le gouvernement ne respecte pas son obligation de réaliser effectivement ou progressivement les droits de l'homme. Selon le même principe, même si aucun service essentiel ne fait l'objet d'une réduction, la perte de recettes due aux tarifs pourrait être considérée comme un non-respect par le gouvernement de l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles.

### **Illusions créées par les mesures d'incitation fiscale**

Ces dernières années, aux États-Unis, la plupart des États ont adopté des mesures d'incitation fiscale pour attirer l'industrie du cinéma implantée en Californie vers leurs territoires. Les assemblées législatives d'État sont parties du principe que lorsqu'un film est produit dans un État, les personnes qui y vivent sont recrutées en tant qu'acteurs, l'activité des restaurants et hôtels locaux augmente et, en général, l'économie de l'État connaît une embellie. En 2013, l'assemblée législative du

Maryland a demandé un examen des avantages de la loi d'incitation fiscale qu'elle avait adoptée pour la première fois en 2001. L'examen a été mené par la Direction des services législatifs du Maryland. Elle a conclu que la loi devait pouvoir être abrogée, car elle coûtait à l'État, en valeur nette, des millions de dollars chaque année. Dans la mesure où au fil des ans, de nombreux États avaient commencé à offrir des mesures d'incitation, le Maryland avait dû revoir ses offres à la hausse pour entrer en concurrence avec les autres États, à tel point que les revenus de la population du Maryland et les impôts générés par les activités de l'industrie du cinéma étaient beaucoup moins importants que les incitations fiscales proposées à cette industrie. La Direction des services législatifs a souligné que la perte nette pour l'État était renforcée par le fait que les fonds consacrés aux mesures d'incitation fiscale n'étaient logiquement plus disponibles pour financer d'autres programmes étatiques qui auraient généré plus d'emplois et donc plus de revenus pour la population de l'État<sup>45</sup>.

## 8. Projection de recettes inexacte

La Banque mondiale a signalé que des projections réalistes et raisonnables de recettes précises devraient constituer un des principaux objectifs en termes de prévisions dans le cadre du processus budgétaire annuel. Elle a néanmoins reconnu que la sous-estimation et la surestimation des recettes étaient un problème courant dans de nombreux pays, et a fait observer que les prévisions de recettes pouvaient être involontairement, mais aussi volontairement, minimisées ou exagérées. Par exemple, les gouvernements des pays en développement ou en transition ont souvent tendance à surévaluer les recettes, ce qui peut aider à inciter les administrateurs fiscaux à procéder au recouvrement des impôts de manière efficace. En revanche, les autorités infranationales ou locales sous-estiment probablement les recettes, pour des raisons politiques ou autres, notamment par crainte du déficit et de demander une augmentation des transferts au gouvernement central<sup>46</sup>.

Du point de vue des droits de l'homme, des problèmes se posent lorsque le montant effectif des recettes est largement inférieur ou supérieur aux

projections. Lorsque la prévision et le recouvrement de recettes ne sont pas transparents et que le surplus de recettes n'est pas réglementé, la sous-estimation des recettes peut générer les problèmes liés à l'obligation du gouvernement d'utiliser au maximum les ressources disponibles. À titre d'exemple, un document de travail du FMI axé sur les prévisions de recettes dans les pays à faible revenu souligne que la plupart des pays à faible revenu livrent des estimations budgétaires annuelles fondées sur des généralisations, et utilisent très peu les techniques de prévision plus complexes. De plus, en raison du manque de transparence du processus prévisionnel, les acteurs gouvernementaux sont en mesure de sous-estimer les recettes. Cela favorise le détournement du « surplus » de recettes, sans que le détournement ne soit décelé. Ce phénomène est particulièrement courant pour ce qui est des recettes issues des industries extractives<sup>47</sup>.

Même lorsque le surplus de recettes n'est pas détourné à des fins de corruption, la situation peut être compliquée. Dans de nombreux pays, le Ministère des finances dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour allouer le surplus de recettes. Dans certains pays, il sous-estime souvent le montant des recettes, ce qui lui laisse la possibilité de choisir l'affectation d'une partie importante des recettes. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué que l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles signifiait que le gouvernement devait accorder la priorité aux droits économiques, sociaux et culturels dans son budget. Il existe cependant peu de réglementation indiquant que le surplus de recettes doit être utilisé conformément aux obligations du gouvernement en matière de droits de l'homme. Le fait de réglementer l'utilisation du surplus des recettes pourrait être une étape importante pour garantir une utilisation du budget de l'État visant à réaliser les droits de l'homme.

La surestimation des recettes peut quant à elle empêcher un gouvernement de respecter l'obligation d'assurer progressivement l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Lorsqu'un gouvernement surestime les recettes, il se retrouve obligé de réduire ses dépenses. En conséquence, les dépenses consacrées aux principaux programmes liés aux droits économiques, sociaux et culturels peuvent être diminuées. La surestimation peut par ailleurs avoir pour effet que le gouvernement ne dispose finalement pas de ressources suffisantes pour réaliser les droits dont la réalisation ne

dépend pas de la disponibilité des ressources. Dans les deux cas, si les recettes ont été surestimées et que tous les programmes ne peuvent pas être financés, le choix des programmes qui seront financés doit être guidé par les priorités et les principes relatifs aux droits de l'homme.

### **Points clés à retenir concernant les obligations en matière de droits de l'homme pour ce qui est des recettes publiques**

- La façon dont un gouvernement décide d'augmenter ses recettes a une incidence considérable sur l'exercice des droits de chacun. Les droits de l'homme ne peuvent pas être exercés simplement en fonction de la manière dont le gouvernement alloue les crédits et dépense le budget, mais peuvent l'être grâce aux choix qu'il fait en matière de recouvrement de recettes.
- L'obligation du gouvernement d'allouer suffisamment de ressources au plein exercice des droits qui ne dépendent pas de la disponibilité des ressources, et l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles, signifient qu'il ne doit pas seulement chercher à obtenir un maximum de recettes pour assurer la viabilité économique, mais aussi faire en sorte que les recettes soient prélevées de manière efficace, que tout soit mis en œuvre pour limiter l'évasion fiscale et que les dépenses fiscales soient justifiées sur la base d'une analyse économique sérieuse.
- La non-discrimination signifie que le système gouvernemental de recouvrement de recettes ne doit pas avoir une incidence négative disproportionnée sur certains groupes, en particulier ceux dont les revenus sont les plus faibles. Le gouvernement devrait régulièrement analyser l'incidence de la fiscalité pour déterminer l'impact sur différents groupes de sa méthode de recouvrement des recettes. Il devrait notamment prendre des mesures pour faire en sorte que le système fiscal soit progressif, et reconnaître que les impôts régressifs, comme les redevances, touchent disproportionnellement les plus pauvres.



## C. Les allocations budgétaires

Dans un budget d'État, l'allocation de crédits est le montant que le gouvernement entend dépenser à des fins précises. Si les allocations sont un élément essentiel du budget, elles ne donnent qu'un aperçu limité du respect par le gouvernement de ses obligations en matière de droits de l'homme. Pour avoir une meilleure idée du but des crédits alloués, il est indispensable d'examiner ce qui précède ou devrait précéder l'allocation, à savoir l'élaboration des politiques et plans applicables.

On observe trop souvent un « décalage » entre, d'une part, les politiques et les plans et, d'autre part, les crédits alloués. Par exemple, les budgets augmentent généralement de manière progressive d'une année sur l'autre. Ainsi, lorsqu'une nouvelle politique ou un nouveau plan influençant clairement les droits de l'homme est instauré, son intégration dans les allocations budgétaires existantes n'est pas toujours automatique. Même lorsqu'un ministère reconnaît que le budget doit faire l'objet d'une augmentation plus importante que d'habitude pour intégrer le nouveau programme, l'augmentation n'a pas nécessairement lieu. Les responsables de la conception et de la mise en œuvre d'une politique ou d'un plan participent rarement au calcul des coûts, ne sont pas spécialistes en la matière et peuvent ne pas comprendre l'importance de cette étape du processus. Parallèlement, les personnes qui sont chargées du calcul des coûts ne sont généralement pas des expertes en politique et, partant, ne comprennent pas nécessairement tous les éléments nécessaires à la mise au point d'un programme. En conséquence, les crédits alloués peuvent être insuffisants pour mettre en œuvre la nouvelle politique ou le nouveau plan.

Pour comprendre le but des crédits alloués, il est également indispensable d'examiner ce qui se produit une fois les crédits approuvés, et d'observer *le montant* des crédits dépensés et *la manière* dont ils ont été dépensés. Les crédits alloués peuvent sembler conformes aux engagements du gouvernement en matière de droits de l'homme, mais des problèmes peuvent apparaître au moment de dépenser les crédits. Les dépenses sont examinées au chapitre IV.

Bien que les politiques, les plans et les dépenses permettent de mieux comprendre les crédits alloués dans un budget, l'examen des allocations elles-mêmes peut donner des indications utiles sur le respect par le gouvernement de ses obligations en matière de droits de l'homme. Les sections suivantes abordent des questions importantes :

- Les trois premières sections examinent quelques cas dans lesquels les allocations peuvent être discriminatoires de par leur incidence, lorsqu'elles ne le sont pas délibérément. Après un examen de la non-discrimination dans les allocations (sect. C.1), la section C.2 porte sur le problème courant des disparités géographiques observées dans les allocations. La section C.3 permet de mieux comprendre pourquoi de telles disparités existent, en examinant les formules employées par les gouvernements nationaux pour allouer des fonds aux autorités infranationales ;
- La section C.4 aborde les obligations de réalisation progressive et de non-régression en examinant les augmentations dans les crédits alloués et ce que l'obligation de non-régression signifie en termes d'allocations ;
- Les deux dernières sections examinent les principales incidences sur les allocations de l'obligation de prendre les mesures « voulues », « appropriées » et « efficaces » pour réaliser immédiatement certains droits de l'homme (sect. C.5) et l'interprétation de l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles, proposée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, selon laquelle cette obligation impose aux gouvernements d'accorder la « priorité voulue » aux droits économiques, sociaux et culturels dans leur budget (sect. C.6).

## 1. Non-discrimination dans les allocations

L'analyse des allocations peut fournir des indications sur les priorités d'un gouvernement et éventuellement révéler des politiques discriminatoires.

Le droit des droits de l'homme interdit toute discrimination directe et indirecte. Dans cette optique, il est important d'examiner : 1) les allocations dans le cadre desquelles il ressort clairement des rubriques budgétaires (examinées conjointement avec d'autres données pertinentes, comme les chiffres de la population) qu'un traitement différent est appliqué à différents groupes ; et 2) les allocations qui semblent équitables à première vue, mais qui, pour diverses raisons, ont des effets inégaux en fonction des groupes.

Les formes les plus courantes de discrimination observées dans les budgets publics sont celles fondées sur le sexe, l'appartenance ethnique et la situation socioéconomique. La discrimination est souvent multidimensionnelle dans la mesure où, par exemple, les minorités ethniques sont souvent disproportionnellement pauvres et les femmes sont généralement les plus pauvres des pauvres. Les exemples fournis dans la présente publication, entre autres, illustreront souvent ce type de discrimination multidimensionnelle. Les disparités géographiques et les formules servant à calculer les allocations sont étroitement liées à ces formes de discrimination, mais font séparément l'objet des deux sections suivantes, car il s'agit en soi de questions complexes.

### **Discrimination fondée sur l'appartenance ethnique (et la pauvreté)**

Le programme Verre de lait (Vaso de Leche Escolar), qui a été mis en œuvre au Guatemala entre 2005 et 2008, avait pour objectif affiché de fournir chaque jour un verre de lait enrichi aux enfants d'âge scolaire dans les régions classées comme présentant un risque élevé en termes d'insécurité alimentaire. En réalité, le programme était une initiative de la filière nationale des produits laitiers et de la Chambre du commerce pour relancer l'industrie laitière dans le pays, en faisant campagne en faveur d'investissements dans les exploitations agricoles et les chaînes du froid et de la commercialisation et distribution des produits laitiers, dans une optique de concurrence internationale<sup>48</sup>. Le programme a été lancé dans le cadre d'un projet pilote en 2005, et a alors atteint 1 108 écoles dans 35 municipalités de cinq départements et deux quartiers de la capitale. En 2006,

le programme a élargi ses services à 92 municipalités dans 16 départements, et deux quartiers supplémentaires de la ville de Guatemala, bénéficiant à 3 253 écoles. Toutefois, seuls 9 % des rations ont été distribuées dans des régions classées comme fortement exposées à l'insécurité alimentaire, tandis que 33 % ont été distribuées dans des départements considérés comme présentant un faible risque. Les régions fortement exposées étaient les plus pauvres et comptaient le pourcentage le plus élevé de population autochtone. Dans l'ensemble, seuls 37,4 % du budget alloué au programme ont été exécutés dans les régions classées comme fortement à extrêmement vulnérables à l'insécurité alimentaires, tandis que 62,5 % du budget a été exécuté dans des zones classées comme présentant un risque faible à modéré<sup>49</sup>.

### Discrimination fondée sur l'état de santé

L'Institut pour la sécurité et les services sociaux des travailleurs du secteur public (ISSSTE) offre et régleme des services de santé pour les travailleurs du secteur public au **Mexique**. Les agents de la fonction publique dans l'État de Sonora sont couverts par l'institut de l'État (ISSSTESON). Dans le passé, en application de la réglementation régissant ces services, ces agents étaient privés de services de santé en cas de problèmes médicaux antérieurs, comme le diabète ou l'hypertension. En 2007, un groupe de la société civile mexicaine, Sonora Cuidadana, a porté l'affaire d'un de ces agents devant un tribunal, affirmant que l'agent était injustement privé de son droit à la santé. L'ISSSTESON a répliqué en indiquant qu'il était financièrement impossible de couvrir tous les agents de la fonction publique exclus jusque lors. Sonora Cuidadana a présenté des centaines de demandes d'information, notamment des précisions sur le budget, afin de démontrer que le Gouvernement disposait de fonds qui pourraient être utilisés à cette fin. Les informations reçues ont permis au groupe d'apprendre que :

- Si l'ISSSTESON avait enregistré un déficit chaque année, diverses institutions publiques lui devaient des sommes d'argent

considérables ; elles n'avaient pas versé les parts dues pour couvrir leurs agents ;

- Chaque année, l'ISSSTESON versait des montants de plus en plus importants à des institutions de santé privées pour fournir des services qu'il ne pouvait pas offrir. Entre 2002 et 2009, l'Institut a dépensé plus de 400 millions de pesos (38 millions de dollars des États-Unis) pour acheter des médicaments en rupture de stock dans les pharmacies privées, à un prix considérablement plus élevé que celui qu'il payait dans le cadre de son propre processus d'achat ;
- Dans le budget global de l'État, on relevait de nombreuses dépenses non essentielles qui pouvaient être supprimées pour augmenter le budget en faveur de l'ISSSTESON.

Le tribunal a ordonné à l'ISSSTESON de fournir des services de santé à l'agent concerné. En fin de compte, Sonora Ciudadana a réussi à obtenir une décision de la Cour suprême favorable à un grand nombre d'agents de la fonction publique qui souffraient de problèmes médicaux avant leur recrutement<sup>50</sup>.

### Mesures correctives pour remédier à la discrimination fondée sur le sexe et les revenus

En **Tanzanie**, à la fin des années 1990, le Gouvernement a lancé un fonds communautaire pour l'éducation, qui prévoyait des subventions de contrepartie pour les écoles, en fonction du montant que chaque école obtenait grâce aux frais de scolarité, à la vente des produits des fermes-écoles et aux contributions volontaires des parents. Le Gouvernement a utilisé les subventions pour rendre l'accès à l'éducation plus équitable entre les différentes communautés : pour les écoles dans lesquelles les familles avaient un revenu plus élevé que le revenu moyen, le Gouvernement versait 100 % des montants collectés ; pour les familles au revenu moyen, il versait 150 % des montants collectés ; et pour les familles au revenu inférieur au revenu moyen, il versait 200 % des montants collectés. Cette échelle variable

a permis aux écoles dans les communautés pauvres de baisser les frais de scolarité. Ces mesures spéciales ont non seulement permis de ne pas faire perdurer la discrimination fondée sur la situation socioéconomique pour ce qui est de l'accès à l'éducation, mais ont également aidé les écoles à éviter la discrimination fondée sur le sexe, dans la mesure où les familles ont eu moins tendance à déscolariser leurs filles par manque de moyens pour payer les frais<sup>51</sup>.

Le droit des droits de l'homme impose aux États de prendre des mesures spéciales pour contribuer à la diminution et, si possible, à l'élimination des effets durables d'une discrimination traditionnelle ou systémique. Cette obligation peut avoir des conséquences sur le budget, dans la mesure où de telles mesures peuvent imposer l'allocation de plus de ressources en faveur de groupes traditionnellement négligés. Dans ce contexte, un traitement différentiel dans le budget n'est pas considéré comme discriminatoire, même si, comme l'a clairement indiqué le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les crédits précisément alloués à ces fins doivent être supprimés une fois disparus les effets de la discrimination traditionnelle ou systémique.

### Mesures spéciales dans le budget

La Constitution de l'**Inde** garantit la protection des castes et tribus répertoriées. En 1980, la Commission indienne de la planification a introduit un plan spécial pour les castes répertoriées, et a chargé le Gouvernement de consacrer une proportion précise de la totalité des fonds publics à des programmes en faveur des dalits. Si, par exemple, les dalits représentent 16 % de la population, alors 16 % au moins des fonds et bénéfices associés devraient leur être consacrés. En 2006-2007, le plan a été refondé en plan secondaire pour les castes répertoriées, et visait à promouvoir l'éducation et le développement social et économique des dalits et à jouer un « rôle interventionniste positif pour neutraliser les distorsions accumulées dans le passé » (politique nationale en matière d'éducation, 1986).

En 1995, la Commission de la planification a instauré le code 789, que les ministères et les départements utilisaient pour identifier les fonds consacrés aux programmes en faveur des dalits. Toutefois, en 2007, la Coalition nationale pour les droits de l'homme des dalits a présenté une demande visant à faire valoir son droit à l'information pour comprendre pourquoi le Gouvernement indien n'utilisait pas le code, dans la mesure où il était impossible de déterminer si suffisamment de fonds étaient consacrés aux dalits conformément au niveau requis. N'étant pas satisfaite de la réponse à sa requête, la Coalition a réussi à exercer une pression suffisante sur le Gouvernement pour qu'il accepte d'utiliser le code, en soumettant le cas aux médias et en mobilisant des membres de l'assemblée législative et de la communauté dalit qui ont organisé des manifestations.

La Coalition a ainsi découvert que des fonds relevant du code 789 avaient été consacrés aux Jeux du Commonwealth de 2010, et a fait promettre au Gouvernement que les fonds seraient restitués. Malgré ces victoires, le travail se poursuit afin de garantir l'exécution des mesures du plan spécial et du plan secondaire pour les castes répertoriées. Il ressort par exemple d'un rapport de 2011, que le plan a été mis à mal par une sous-allocation chronique de fonds. Malgré la garantie constitutionnelle, en 2007-2008, seuls 6,1 % des fonds de développement ont été distribués à la faveur du plan spécial et du plan secondaire et, en 2011-2012, l'allocation ne dépassait pas les 8,84 % de l'ensemble des dépenses, alors qu'elle aurait dû atteindre 16,2 %<sup>52</sup>.

## 2. Non-discrimination et disparités géographiques

Dans un pays (ou un état ou une ville), certaines zones sont souvent mal desservies, par rapport à d'autres zones, en services relevant de secteurs comme la santé, l'éducation, la justice et le logement abordable. Cette qualité de service moindre ressort généralement des allocations (et dépenses) plus faibles *par habitant* inscrites dans le budget de l'État.

De telles disparités géographiques ont trois causes importantes, à savoir les pertes, la centralisation du pouvoir politique et le manque d'information.

*Premièrement*, dans ce contexte, les pertes renvoient essentiellement à la corruption dans la gestion des fonds publics, de sorte que les fonds alloués ou décaissés à une fin précise sont détournés à d'autres fins, souvent pour enrichir personnellement des responsables gouvernementaux ou pour servir les intérêts de politiciens. On observe généralement un taux de perte plus élevé dans les sommes destinées aux zones pauvres et les services de l'État dans les zones pauvres gèrent par ailleurs souvent les fonds publics de manière moins efficace. Ainsi, même si les allocations sont équitables, les dépenses ne le sont pas nécessairement.

*Deuxièmement*, les détenteurs du pouvoir allouent souvent une part disproportionnée des crédits budgétaires aux zones géographiques qui leur seront favorables, et le pouvoir politique est souvent concentré dans les villes. De plus, les disparités géographiques découlant de ces allocations inéquitables peuvent être aggravées par la décentralisation : les zones urbaines génèrent habituellement plus de recettes que les zones rurales et, partant, les autorités des zones urbaines disposent en règle générale de plus de fonds au départ. Le transfert des responsabilités du gouvernement central aux autorités locales sans transférer les ressources nécessaires pour s'acquitter de ces responsabilités peut aboutir à un déséquilibre encore plus important entre les zones urbaines et les zones rurales. On peut souvent s'attendre à ce que les autorités locales fournissent les ressources nécessaires à la prise de responsabilités supplémentaires, mais ces autorités, en particulier dans les zones rurales, sont rarement en mesure de générer des recettes additionnelles.

*Troisièmement*, le centre politique est souvent peu informé des droits et besoins précis des habitants de certaines zones géographiques, ou refuse de les reconnaître et, partant, ne vérifie pas si les programmes de l'État touchent les personnes pauvres de ces zones. Sans carte de la pauvreté et sans données relatives à l'efficacité des dépenses dans les zones pauvres, il est plus probable d'observer un phénomène de sous-financement ou de financement inefficace. L'asymétrie de l'information renforce la disparité en empêchant davantage les personnes vivant dans des zones pauvres de comprendre leurs droits et de demander aux autorités les services qui devraient les aider à les exercer<sup>53</sup>.

Cette inégalité géographique dans les allocations est problématique non seulement pour ce qui est de l'obligation de non-discrimination, mais également



### La géographie influe sur l'accès aux services sociaux

Le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation a conclu que la géographie était un facteur clef en matière d'accès aux services sociaux en **Chine** :

« Une des principales raisons de la progression de l'écart entre les zones rurales et les zones urbaines réside dans le fait que les autorités locales ne disposent pas de suffisamment de recettes pour accomplir toutes les missions qui leur sont confiées. Un grand nombre de services essentiels, notamment l'éducation, les soins de santé et les pensions de retraite sont fournis à l'échelle locale, et on estime que les autorités locales financent au moins 80 % des dépenses en soins de santé de base et en éducation. Si la quantité de subventions du Gouvernement central est importante – les transferts fiscaux (hors allègements fiscaux) du centre vers les autorités locales sont passés de 435 milliards de yuan en 2002 à 2,4 billions de yuan en 2009 – il existe encore d'importantes inégalités dans la distribution des ressources médicales et sanitaires. On estime qu'en 2005, seuls 25 % des ressources de santé publique étaient réservées aux habitants des zones rurales, alors même qu'ils représentent près de 60 % de la population totale. »<sup>54</sup>.

eu égard à l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour réaliser les droits de l'homme. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué que cette obligation signifiait que les gouvernements devaient utiliser leurs fonds de manière efficace. Le fait de consacrer la même somme à un service particulier dans une zone mal desservie peut être considéré comme une utilisation plus « efficace » des fonds que s'ils étaient consacrés à une zone mieux desservie, dans la mesure où, par exemple, plus de personnes gagneraient du temps si elles ne devaient pas se déplacer pour obtenir le service concerné, par rapport aux personnes vivant dans une zone mieux desservie, où le service est déjà plus facilement accessible. Si ces conclusions sont relativement simples, il n'est pas toujours évident, en pareil cas, de rendre l'utilisation des fonds plus équitable et plus efficace. Il convient avant tout de déterminer la façon dont les fonds doivent être ciblés pour atteindre les zones et les personnes qui en ont le plus besoin.

### 3. Non-discrimination et formules servant à calculer les allocations

Les personnes soucieuses de l'égalité et de la non-discrimination dans le budget de l'État prêtent souvent une attention particulière à la question des formules qu'un gouvernement national utilise pour verser des fonds à des autorités infranationales. Ces fonds peuvent être versés sous la forme de « dotations forfaitaires », que l'autorité infranationale peut utiliser en fonction des priorités qu'elle définit dans le cadre de son propre domaine de compétence. Ils peuvent également prendre la forme de « subventions conditionnelles », qui sont en principe destinées à des fins précises (par exemple, pour l'éducation ou pour des projets d'infrastructures sanitaires). Ces subventions ont été mentionnées précédemment (voir sect. B), car elles constituent une forme de recettes pour les autorités infranationales. Elles sont généralement inscrites sous la forme d'allocations dans le budget de l'État.

#### La Rapporteuse spéciale estime que les formules engendrent de la discrimination

Lors d'une mission en **Namibie** en 2011, la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement a reconnu les efforts faits par le Gouvernement pour améliorer l'assainissement dans le pays grâce à l'augmentation des crédits alloués au secteur. Elle a néanmoins conclu que :

« Les dépenses publiques consacrées à l'assainissement en zones rurales ont été beaucoup plus faibles que les dépenses consacrées aux zones urbaines et périurbaines. [...] Des efforts ont été faits pour accorder la priorité aux régions rurales les plus marginalisées, à savoir Kavango, Omusati et Otjozondjupa, qui ont disposé d'un budget plus important ces dernières années. Toutefois, une stratégie plus efficace et cohérente sera nécessaire pour améliorer l'assainissement en zones rurales. À titre d'exemple, l'aide financière aux conseils régionaux chargés de l'assainissement devrait être fixée en fonction de la

population et de la taille de la zone géographique concernée, du nombre de zones d'habitation, des infrastructures existantes, et du niveau de revenus et de rendement de la région. Une analyse récemment menée par des commissaires aux comptes du bureau du vérificateur général a cependant conclu que les subventions actuellement accordées aux conseils régionaux n'étaient pas déterminées en fonction de ces critères. L'étude indique également que les régions qui sont géographiquement vastes et qui comptent une population importante, affichent un faible niveau de revenus et disposent de peu d'infrastructures, reçoivent moins de subventions que les régions plus petites dont la population est moins nombreuse, mais dont les revenus et les infrastructures sont plus importants. »<sup>55</sup>.

Les formules utilisées sont généralement fondées sur un certain nombre de facteurs, comme la population et le niveau de pauvreté dans les différentes unités infranationales, etc. Si elles peuvent sembler neutres et effectivement respectueuses de la question des droits de l'homme, leur incidence peut aller à l'encontre des objectifs, à savoir faire progresser l'égalité et éviter toute discrimination.

Certains gouvernements ont essayé de réduire ce type de disparités. Pour relever ce défi, les gouvernements doivent garder à l'esprit la déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, selon laquelle le « fait de laisser perdurer des différences de traitement parce que les ressources disponibles sont insuffisantes n'est pas une justification objective et raisonnable à moins que tous les efforts aient été faits afin d'utiliser toutes les ressources dont dispose l'État pour, à titre prioritaire, [...] remédier à la discrimination et [...] l'éliminer ». Toutefois, les gouvernements peuvent rencontrer des difficultés lorsqu'ils essaient d'éliminer la discrimination, dans la mesure où cet objectif impose généralement d'allouer plus de ressources en faveur des zones qui bénéficient jusque lors de moins de financement *par habitant*, ou de réaffecter les financements consacrés aux zones les plus favorisées vers les zones les moins favorisées. Procéder à une telle réaffectation peut être problématique, dans la mesure où cela pourrait être considéré comme une mesure régressive à l'égard des personnes relevant des zones favorisées.

### Le Pakistan révisé sa formule pour permettre une plus grande équité<sup>56</sup>

Au **Pakistan**, en 2009-2010, les autorités nationales et provinciales ont convenu d'une nouvelle formule pour l'allocation des recettes, de sorte que les provinces les plus pauvres et les moins densément peuplées reçoivent une part plus importante. Conformément à cette nouvelle formule, qui tenait compte de la population (82 %), de la pauvreté (10,5 %), des revenus (5 %) et de la densité de population inverse (2,7 %), le Pendjab, une province plus riche du pays représentant environ 56 % de la population et générant à peu près 65 % des recettes publiques nationales, n'a perçu que 52,74 % des allocations.

## 4. Réalisation progressive des droits de l'homme et non-régression dans les allocations

L'obligation de réaliser progressivement les droits de l'homme signifie qu'un gouvernement doit consacrer des fonds aux domaines liés aux droits économiques, sociaux et culturels de manière à garantir la réalisation progressive des droits de l'homme (lorsque la réalisation des droits dépend de la disponibilité des ressources).

### Réalisation progressive du droit de l'enfant à un niveau de vie suffisant

En 1998, l'**Afrique du Sud** a introduit une allocation de soutien à l'enfant. Il s'agissait essentiellement du paiement de la sécurité sociale destiné, notamment, à garantir un niveau de vie suffisant aux enfants les plus pauvres. Le montant mensuel initial de l'allocation était de 100 rand par enfant admissible jusqu'à l'âge de 7 ans. En 2000, deux groupes de la société civile, à savoir l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud et l'Institut de l'enfance, ont conclu qu'en raison de l'inflation, la valeur de l'allocation avait chuté en valeur réelle depuis son introduction en 1998. Cet argument a été avancé dans diverses observations présentées devant les ministères et comités législatifs

concernés en 2000 et 2001. En juillet 2001, l'allocation est passée à 110 rand et, tous les ans jusqu'en 2010, son montant a augmenté à un taux égal à l'inflation ou légèrement supérieur.

La société civile a à maintes reprises utilisé l'analyse budgétaire pour démontrer que les ressources publiques existantes étaient suffisantes pour étendre l'allocation de soutien à l'enfant aux enfants et aux jeunes jusqu'à l'âge de 18 ans, ce qui pourrait faciliter la réalisation progressive de leurs droits. Les crédits budgétaires consacrés à cette allocation sont passés de 2,4 milliards de rand (315 millions de dollars des États-Unis) à 14,4 milliards de rand (1,89 milliard de dollars) entre 2001 et 2008, et le nombre de bénéficiaires est passé de 1,9 million en 2001 à plus de 9 millions en 2009, notamment du fait que l'âge d'admission à la subvention est passé de 7 ans lors de son lancement à 18 ans à compter de 2012<sup>57</sup>.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué que l'obligation des États d'améliorer continuellement les conditions propices à la réalisation des droits de l'homme signifiait que les ressources allouées à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels devaient augmenter proportionnellement à toute augmentation générale des ressources<sup>58</sup>. S'agissant du budget de l'État, cela suppose que les allocations (et les dépenses) dans les domaines liés aux droits économiques et sociaux doivent augmenter au moins au même rythme que le budget global. En d'autres termes, si le budget global augmente de 5 % d'une année sur l'autre, le financement de domaines essentiels comme l'éducation, la santé et l'eau doit augmenter de 5 % ou plus.

### Les augmentations budgétaires témoignent d'un véritable engagement

Entre 2000 et 2010, l'**Afrique du Sud** a connu d'importants problèmes de santé, notamment une épidémie de VIH/sida et des taux très élevés de mortalité infantile et maternelle. Pendant cette période, le budget de la santé du pays n'avait pas atteint l'objectif des 15 % défini dans

la Déclaration d'Abuja (sur la santé comme part des budgets publics en Afrique). Malgré ce manquement, la santé était manifestement une priorité tant pour les autorités nationales que provinciales. La preuve en est qu'à mesure que le budget global et consolidé (national et provincial) du pays augmentait, les crédits alloués au secteur de la santé augmentaient également. Le plus frappant est que, pendant les deux périodes au cours desquelles l'économie globale a régressé, le gouvernement, à l'échelle tant nationale que provinciale, a eu recours au budget pour contrer la récession. L'augmentation du budget de la santé a alors progressé au même rythme que l'augmentation du budget global. Il est particulièrement important de le souligner, dans la mesure où c'est généralement lors d'une récession économique que les services publics sont les plus nécessaires<sup>59</sup>.

Pour déterminer si un gouvernement réalise progressivement un droit, il convient, de toute évidence, d'analyser un ensemble complexe de facteurs, et pas seulement le budget<sup>60</sup>. L'Institut d'études socioéconomiques, qui appartient à la société civile brésilienne, a souligné à quel point il était important que le gouvernement définisse des objectifs permettant la réalisation des droits de l'homme (énoncés dans les politiques et les plans) et des indicateurs pour évaluer la réalisation de ces droits<sup>61</sup>. Le rôle et la place centrale du budget de l'État dans un tel processus varieront non seulement d'un pays à l'autre, mais d'une situation à une autre au sein d'un même pays. Une augmentation du budget dans un domaine qui devrait permettre de faire progresser un droit donné n'aboutira pas systématiquement à une meilleure réalisation de ce droit.

### L'augmentation du budget est indissociable de la régression

Une étude réalisée en 2010 par la Queen's University Belfast (voir sect. A) a détaillé l'élaboration d'une politique du Gouvernement du Royaume-Uni favorisant la propriété et non la location, ainsi que les partenariats public-privé pour la construction et l'entretien de logements sociaux. Après ce changement de politique, entre 2003 et 2008 (à l'exception d'une année), **l'Irlande du Nord** a augmenté le financement des logements et équipements collectifs. Toutefois, pendant

la même période, deux indicateurs révélateurs de lacunes dans le domaine du logement – les listes d’attente pour les logements sociaux et le nombre de ménages connaissant des difficultés de logement (risquant de se retrouver sans logement) – ont augmenté. En d’autres termes, malgré l’augmentation des dépenses pour les logements sociaux, le Gouvernement de l’Irlande du Nord n’avait pas obtenu de résultats conformes à son obligation de réaliser progressivement le droit au logement<sup>62</sup>.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également indiqué que conformément à l’obligation des États d’éviter des mesures régressives, il ne devait pas y avoir de réduction injustifiée des dépenses publiques consacrées à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels en l’absence de mesures compensatoires suffisantes pour protéger les personnes susceptibles d’être touchées par les réductions. Cela ne signifie pas qu’une fois introduit, un programme ou un poste budgétaire ne peut jamais être réduit ou supprimé. En effet, un programme peut ne plus être nécessaire et, en pareil cas, la suppression du budget correspondant ne constitue pas une mesure régressive. L’obligation de non-régression impose cependant au gouvernement de reconnaître que la réduction des allocations (en particulier celles qui sont liées aux dépenses renouvelables) limite généralement l’exercice de leurs droits par certaines personnes. Si dans une telle situation, le gouvernement ne prévoit pas de programme alternatif ou de moyen de compenser tout effet négatif dû à la réduction des allocations, il ne respecte pas son obligation de non-régression.

### La nécessité de justifier les réductions budgétaires

En 2007, le gouvernement local de l’État du Maharashtra en **Inde**, conjointement avec un certain nombre de groupes de la société civile, a lancé un programme de conseils en matière de santé visant à améliorer les services de santé pour les femmes enceintes et les enfants à Melghat, une région tribale de l’État à faible revenu. Deux ans plus tard, une évaluation indépendante du programme a conclu qu’il avait permis des améliorations qualitatives et quantitatives des

services de santé, notamment une augmentation de 13 % du nombre de patients bénéficiant de services en ambulatoire et en interne, alors que les dépenses avaient augmenté de moins de 5 %. L'évaluation a également constaté des améliorations dans les systèmes de renvois, les services d'ambulance et la qualité de l'alimentation pour les nourrissons souffrant de malnutrition grave. Malgré ces améliorations, les autorités ont mis fin au programme début 2010 sans aucune explication. Un groupe de la société civile a saisi la Haute Cour de Mumbai, invoquant une sous-utilisation des allocations dans des secteurs clés en matière de soins de santé, l'insuffisance des fonds alloués au programme et le faible niveau de dépenses à Melghat par rapport à d'autres districts. En décembre 2010, la Haute Cour a tenu une audience pour examiner le dossier et a ordonné le maintien du programme<sup>63</sup>.

Dans des situations de recul économique, les gouvernements doivent veiller à procéder aux réductions budgétaires nécessaires pour faire en sorte, à titre prioritaire, que les plus vulnérables soient protégés<sup>64</sup>.

### Les réductions budgétaires touchent plus durement les plus vulnérables

Le budget de la santé de la **République d'Irlande** a été réduit de 800 millions d'euros (5 %) en 2010, de 746 millions d'euros (5 %) en 2011 et de 543 millions d'euros (environ 4 %) en 2012. Seuls 10 % des ménages appartenant à la population aux revenus les plus faibles disposent d'une assurance médicale privée, tandis que 55 % des ménages aux revenus plus élevés en sont dotés. Les soins de santé financés par le Gouvernement ayant été réduits en réponse aux contraintes budgétaires, les personnes qui dépendent davantage des services fournis par le Gouvernement risquent d'être plus durement touchées. Ainsi, les mesures régressives peuvent en outre être discriminatoires, ce qui est souvent le cas. En Irlande, les groupes vulnérables comme la communauté des gens du voyage, les demandeurs d'asile et les personnes handicapées, qui rencontrent déjà des difficultés d'accès à des services de santé de qualité, risquaient d'être plus durement touchés<sup>65</sup>.



Le Portugal offre l'exemple d'un gouvernement prudent au moment de procéder à des réductions.

### Faire en sorte d'éviter la régression

La Constitution **portugaise** prévoit un droit universel à la sécurité sociale. Pendant plusieurs années, le Gouvernement a versé une allocation familiale à toutes les familles, à savoir une prestation forfaitaire en fonction du nombre d'enfants dans la famille. Les allocations pour les anciens salariés provenaient d'un système de cotisations financé par les employeurs et les employés. Les fonds issus de la fiscalité générale couvraient les allocations en faveur des personnes qui n'avaient jamais cotisé au système susmentionné ou, si elles avaient cotisé, ne remplissaient pas les conditions d'accès aux allocations. Les enfants et les jeunes bénéficiaient d'une allocation pour enfant indépendamment de leur situation.

En 1997, en réponse à des contraintes fiscales partiellement dues à une baisse des cotisations au régime de sécurité sociale en raison du chômage, du sous-emploi et de changements démographiques, le Gouvernement a décidé qu'il était nécessaire de modifier le programme et d'accorder la priorité aux familles ayant le plus d'enfants. Les familles ont été classées par groupe en fonction de leurs ressources. Dès lors que les ressources d'une famille augmentaient, le montant de ses allocations diminuait. Certaines familles dont les ressources étaient élevées n'avaient plus le droit de recevoir les allocations. Le Gouvernement ne jugeait pas cette approche régressive. Il l'estimait nécessaire compte tenu du budget plus serré. L'échelle variable avait pour objectif de garantir que chacun continuerait de disposer du revenu nécessaire pour réaliser ses droits et le Gouvernement avait accordé la priorité aux plus vulnérables<sup>66</sup>.

## 5. Des allocations voulues, efficaces et appropriées pour une réalisation immédiate des droits

Comme indiqué au chapitre II, il existe de nombreux droits, en particulier ceux qui sont énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que chaque gouvernement a l'obligation de réaliser immédiatement, et dont la non-réalisation ne peut en aucun cas être justifiée par des considérations économiques. Chaque gouvernement est tenu de prendre immédiatement les mesures « voulues » qui, d'après l'interprétation des organes de traités concernés, comprennent des mesures « efficaces » et « appropriées ». Une des mesures clés à la disposition de chaque gouvernement est, bien entendu, le budget de l'État.

### Allocations ni efficaces ni appropriées<sup>67</sup>

L'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit que « [t]oute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine ». Malgré cela, dans un rapport présenté en mars 2013, le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme en **République démocratique du Congo** a expliqué que ce droit était exercé de manière ni efficace ni appropriée. Il fournissait à l'appui de cet argument des précisions sur le budget de l'État :

« En premier lieu, [...] la politique budgétaire du gouvernement concernant l'administration pénitentiaire ces dernières années apparaît pour le moins lacunaire ou incohérente. [...] En examinant la part allouée à l'administration pénitentiaire dans les lois des finances portant budget de l'État pour 2009, 2010 et 2011, on s'aperçoit que seuls les 11 prisons centrales et trois camps de détention bénéficient d'un budget régulier. Il apparaît donc que les prisons de district, les prisons urbaines, les prisons de territoire, les prisons annexes et les autres camps de détention n'ont pas de budget alloué et reçoivent, dans le meilleur des cas, de l'argent de l'État (au niveau central ou provincial) de manière sporadique. [...]

Ensuite, le budget alloué aux prisons devrait l'être en fonction de l'effectif carcéral. Toutefois, hormis la prison de Makala, qui a bénéficié de montants plus importants, les prisons centrales reprises dans les budgets de l'État, entre 2009 et 2011, recevaient toutes le même montant pour l'alimentation de leurs détenus, quel que soit l'effectif carcéral moyen, qui diffère pourtant significativement entre les établissements. Ainsi, la prison centrale de Bukavu, qui a une capacité d'accueil de 500 détenus et avait un effectif carcéral réel de plus de 1 505 détenus au 1<sup>er</sup> octobre 2012, recevait exactement le même budget pour l'alimentation de ses détenus que par exemple les prisons centrales de Mbandaka et Matadi, cette dernière ayant une capacité d'accueil de 150 détenus et dont l'effectif carcéral réel était de 457 détenus au 1<sup>er</sup> octobre 2012. En pratique, les rations alimentaires des détenus sont donc allouées en fonction du budget disponible et non de l'effectif. Il n'est donc pas étonnant que ce budget ne suffise pas à couvrir les besoins alimentaires de la population carcérale. ».

Par mesures voulues on entend des mesures et allocations budgétaires connexes conçues pour permettre la réalisation des droits concernés et qui, compte tenu des limitations prévisibles des ressources publiques, ne sont pas inutiles.

### **Le coût de la détention provisoire**

L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit à toute personne accusée d'une infraction pénale le droit d'être jugée sans retard excessif. En réalité, dans de nombreux pays, le jugement peut prendre des mois voire des années. En attendant, la plupart des personnes accusées sont placées en détention provisoire, souvent dans des conditions épouvantables, avec une alimentation insuffisante et de mauvaises conditions d'hygiène, tandis que les membres de leur famille sont privés des revenus qu'elles gagnaient en tant que membres de la population active.

Jusque récemment, il existait peu d'études détaillées sur le coût, non seulement pour les familles, mais aussi pour le gouvernement, de l'incarcération en masse des personnes en attente de jugement.

Les avocats ont longtemps affirmé que bon nombre des personnes placées en détention dans l'attente de leur jugement ne représentaient aucun danger pour la société et ne fuiraient probablement pas si elles étaient libérées sous caution avant d'être entendues en audience. Les études menées ces dernières années ont soulevé une autre question : l'incarcération provisoire d'un grand nombre de personnes constitue-t-elle une mesure « voulue » non seulement du point de vue des droits de l'homme, mais d'un point de vue budgétaire ? Les membres de la société dans son ensemble ont droit à la sécurité personnelle et les personnes placées en détention ont droit à la liberté et à la présomption d'innocence jusqu'à ce que leur culpabilité soit établie. Les gouvernements devraient dépenser les fonds de façon à permettre la réalisation de ces droits. Le fait de dépenser d'importantes sommes d'argent pour placer en détention provisoire des personnes qui ne représentent aucune menace pour la société, alors que d'autres solutions moins coûteuses existent, ne constitue pas une décision « voulue » du point de vue tant budgétaire que des droits de l'homme<sup>68</sup>.

Dans son observation générale n° 31 (2004), le Comité des droits de l'homme a souligné que lorsque des droits devaient être immédiatement réalisés, aucune considération économique ne pouvait justifier la non-réalisation. Cela signifie qu'une crise économique ne devrait pas entraîner de réductions des allocations budgétaires ou des dépenses si la réalisation de ces droits est ainsi menacée.

Comme indiqué dans le premier chapitre, l'obligation de réaliser immédiatement certains droits de l'homme ne se limite pas aux droits civils et politiques. Dans son observation générale n° 3 (1990), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a clairement indiqué que chacun avait la garantie, au minimum, de la satisfaction immédiate de l'essentiel de chacun des droits consacrés par le Pacte, sans aucune discrimination. S'agissant, par exemple, du droit à l'alimentation, l'obligation fondamentale minimum consiste à faire en sorte que personne ne souffre de la faim. Si un gouvernement n'est pas en mesure de satisfaire cette obligation fondamentale minimum, il doit pouvoir démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimums.

### Les crises économiques et le droit à la vie

Pendant l'hiver 1996-1997, la **Bulgarie** a subi une grave crise économique. Le foyer de Dzhurkovo pour les personnes souffrant d'un handicap mental ou physique, qui abritait environ 80 enfants, était financé grâce au budget des autorités locales. Ce budget a été drastiquement réduit en raison de la crise et les autorités locales n'étaient plus en mesure de verser les fonds nécessaires pour garantir une alimentation, un chauffage et des soins médicaux suffisants pour les enfants du foyer. Le maire de la commune a présenté conjointement avec le directeur du foyer plusieurs demandes à divers ministères du Gouvernement national, mais n'a reçu aucune réponse. À la fin de l'hiver, 15 enfants logés dans l'établissement étaient décédés en raison d'une alimentation insuffisante et de mauvaises conditions d'hygiène. Le foyer était alors dans l'incapacité d'offrir un chauffage suffisant et de laver les draps et les couvertures.

La Cour européenne des droits de l'homme a été saisie au nom des enfants décédés et a indiqué que, dans la mesure où les responsables gouvernementaux qui avaient connaissance du problème n'avaient pas pris, dans les limites de leurs pouvoirs, les mesures nécessaires pour apporter une assistance à l'établissement, l'État avait violé l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège le droit à la vie. La Cour a conclu que les conditions dans l'établissement n'étaient pas dues à un événement soudain de force majeure auquel l'État n'aurait pas été en mesure de faire face, mais s'inscrivaient plutôt dans le contexte d'une crise nationale dont les responsables gouvernementaux de haut niveau avaient été informés<sup>69</sup>.

## La Cour suprême indienne et le droit à l'alimentation – réalisation immédiate

Bien qu'elle ait fondé sa décision sur la Constitution indienne et non sur les dispositions de traités internationaux, la Cour suprême indienne a estimé, dans une affaire relative au droit à l'alimentation, qu'un droit économique et social devait être réalisé immédiatement. Le droit à la vie est qualifié de droit fondamental dans la Constitution indienne, sa mise en œuvre devant ainsi être immédiate. Dans une affaire concernant une violation du droit à l'alimentation, dont elle avait été saisie en 2001, la Cour suprême a décidé que l'alimentation était nécessaire à la vie et que, partant, le droit à l'alimentation faisait partie du droit à la vie et devait être immédiatement réalisé. Pendant plusieurs années, la Cour a rendu de nombreuses ordonnances provisoires enjoignant le Gouvernement d'améliorer et d'élargir ses programmes d'appoint alimentaire et d'allouer suffisamment de fonds à cette fin. Depuis 2001, la Cour a suivi de près les mesures gouvernementales, notamment les dépenses, pour veiller au respect de ses ordonnances<sup>70</sup>.

## 6. Utiliser au maximum les ressources disponibles et accorder la priorité aux droits économiques et sociaux dans le budget

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a clairement indiqué que l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles signifiait qu'il fallait accorder, dans un budget d'État, la « priorité voulue » aux plans, programmes et projets liés aux droits économiques, sociaux et culturels. Un des défis que les gouvernements doivent relever est évidemment de définir ce que « priorité voulue » signifie.

- Il est évident que des allocations qui privilégient des domaines non essentiels ne respectent pas l'obligation d'accorder la « priorité voulue » aux domaines liés aux droits de l'homme. Cela étant, il n'est pas simple de définir ce qui est « non

essentiel », dans la mesure où de nombreux secteurs ne soutiennent peut-être pas directement la réalisation d'un droit, mais peuvent le faire indirectement, en créant des emplois ou en développant des infrastructures nécessaires (par exemple, des routes), qui peuvent être indispensables à la réalisation des droits de l'homme. Il est important de comprendre les multiples facteurs qui ont une incidence sur les droits de l'homme et de déterminer le budget en conséquence. On peut ainsi obtenir un budget qui, à première vue, n'accorde pas suffisamment la priorité aux droits de l'homme. Par exemple, une autorité locale peut estimer que son aptitude à offrir des services en matière d'éducation ou de santé est freinée par son manque de capacité pour gérer les budgets concernés, et allouer ainsi des ressources à la formation de son personnel administratif pendant trois ans. Dans ce cas, le fait d'accorder une priorité relativement élevée au financement de l'administration peut être totalement nécessaire dans le cadre d'une stratégie globale visant à réaliser les droits de l'homme<sup>71</sup>.

- Par « priorité voulue », il convient d'entendre qu'une part ou un pourcentage précis du budget doit être consacré à un secteur donné, et le contexte doit être pris en considération pour déterminer si la « priorité voulue » est accordée. Il arrive que les constitutions, lois ou politiques elles-mêmes fournissent des points de référence pour les dépenses dans des secteurs particuliers.

### Le non-respect des normes constitutionnelles nationales

La Constitution de l'**Indonésie** indique que 20 % du budget doit être consacré à l'éducation. Le non-respect par le Gouvernement de cet objectif a fait l'objet d'une affaire portée devant la Cour constitutionnelle du pays. La requête était fondée sur le fait que seuls 15,6 % du budget pour 2008 avaient été consacrés à l'éducation. La Cour a décidé en 2008 que le Gouvernement avait pour obligation d'atteindre le seuil des 20 %<sup>72</sup>.

- Pour déterminer si la « priorité voulue » a été accordée, il peut être utile de comparer les crédits alloués à un secteur donné avec les crédits alloués à ce même secteur dans des pays à la situation comparable. Dans certains cas, il peut même être utile d'examiner les indicateurs régionaux ou internationaux pour déterminer si un gouvernement accorde la « priorité voulue » aux secteurs liés aux droits économiques, sociaux et culturels.

### Ne pas accorder la « priorité voulue » aux droits économiques, sociaux et culturels

À compter de 2009, les crédits alloués par le **Guatemala** aux dépenses sociales – à savoir les dépenses consacrées à la santé, à l'éducation, au logement, à l'eau et à l'assainissement, à la sécurité et à la protection sociales, y compris les services sociaux –, étaient les plus faibles en Amérique latine et dans les Caraïbes (7,7 % du PIB en 2008). Ce faible niveau de dépenses sociales a sérieusement limité la capacité de l'État de s'attaquer aux niveaux élevés de pauvreté, de dénuement et d'inégalité dans le pays<sup>73</sup>.

- Pour qu'un gouvernement (et la société civile) puisse déterminer s'il accorde la « priorité voulue » aux droits économiques, sociaux et culturels, les rubriques budgétaires doivent indiquer clairement l'objectif des allocations. Dans bon nombre de cas, il peut être difficile de procéder à une telle évaluation, compte tenu des intitulés larges et vagues que le gouvernement attribue à certains postes budgétaires.
- Pour accorder la priorité aux droits économiques, sociaux et culturels dans le budget, il ne suffit pas d'accorder la priorité aux ministères dont les fonctions ont le plus d'incidence sur la réalisation de ces droits, mais le budget de chacun de ces ministères doit *en soi* rendre compte des priorités en matière de droits de l'homme. Par exemple, conformément à l'observation générale n° 14 (2000) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le budget du Ministère de la santé devrait



### Des titres budgétaires larges et vagues peuvent donner lieu à des dépenses inutiles

Au fil des ans, le Gouvernement du **Cambodge** a alloué des montants budgétaires de plus en plus importants aux « dépenses préventives » et « autres dépenses », soi-disant pour les dépenses d'urgence ou imprévues. Ces allocations sont passées de 36 millions de dollars des États-Unis en 2005 à 145 millions de dollars des États-Unis en 2009. Sur ce total, pendant la période considérée, le Ministère des finances a dépensé 152 millions de dollars (alors que les dépenses en santé ne s'élevaient qu'à 26,2 millions de dollars). Parallèlement, il a été signalé que seuls cinq des 110 sous-décrets relatifs à ces « dépenses préventives », notamment un concernant les victimes d'une catastrophe naturelle et deux relatifs à la Croix-Rouge, pouvaient effectivement être considérés comme ayant été mis en œuvre au titre de dépenses d'urgence ou imprévues<sup>74</sup>.

privilégier les soins de santé primaires et une action de prévention sanitaire plutôt que des soins de santé tertiaires, et (en général) des services directs plutôt que des postes administratifs ou non essentiels. On constate trop souvent le contraire dans les allocations. Cela est souvent valable dans le domaine de l'éducation, l'enseignement secondaire et tertiaire recevant plus de fonds que l'enseignement primaire, même si en application des normes relatives aux droits de l'homme (observation générale n° 13 (1999) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels), les gouvernements sont tenus d'accorder la priorité à l'enseignement primaire.

## Examiner les priorités dans le budget de la santé

Après avoir analysé le budget de la **Turquie** pour 2009, un groupe d'ONG a déclaré avoir constaté que la structure des dépenses publiques en matière de santé était très problématique. [...] La part des dépenses publiques consacrées à la santé représentait 5 % du PIB en 2009, à savoir 3,35 % dépensés pour les médicaments et 1,65 % pour les soins curatifs, par le régime turc de soins de santé universels et par le Ministère de la santé respectivement. Il ressort des graphiques du Ministère de la santé faisant état de la répartition des crédits entre les directions générales que 71 % des dépenses seraient effectués par la Direction générale des services curatifs et 29 % par la Direction générale des services et soins de santé primaires et autres services. Il a ainsi été constaté que seul un tiers des 1,65 %, à savoir seulement 0,5 % du PIB, était alloué aux dépenses publiques en matière de prévention sanitaire tandis que 4,5 % étaient consacrés aux dépenses en médicaments et services curatifs<sup>75</sup>.

### Points clés à retenir concernant les obligations en matière de droits de l'homme pour ce qui est des allocations budgétaires

- Les politiques, programmes et plans d'un gouvernement doivent refléter ses obligations en matière de droits de l'homme et doivent être élaborés et mis en œuvre de manière à garantir au mieux la réalisation des droits de l'homme. Une étape essentielle du processus de mise en œuvre des politiques, programmes et plans consiste à faire en sorte que, dans le budget de l'État, les allocations soient fondées sur une analyse approfondie et réaliste des ressources nécessaires pour réaliser les droits.
- Il existe des droits dont la réalisation doit être immédiate et à l'égard desquels les limitations de ressources ne constituent pas une raison valable pour ne pas allouer et ne pas dépenser suffisamment de fonds pour les réaliser pleinement.
- Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué que les gouvernements devaient accorder la « priorité voulue » à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels dans leurs politiques, programmes et plans, et que cette priorité devait apparaître dans les allocations budgétaires du gouvernement. Le Comité utilise différentes méthodes de calcul pour déterminer si la « priorité voulue » est accordée.
- Les réductions des allocations budgétaires consacrées aux programmes et projets liés aux droits économiques, sociaux et culturels entraînent généralement une compression des biens et services correspondants et, partant, empêchent les personnes d'exercer leurs droits. En pareil cas, un gouvernement doit être en mesure de démontrer qu'il a instauré des plans et programmes alternatifs garantissant que les réductions des allocations ne portent pas ni ne porteront atteinte aux droits des personnes.
- Les gouvernements devraient régulièrement procéder à une analyse de l'incidence des prestations pour déterminer l'impact des allocations budgétaires sur différents groupes et pour s'assurer que leur méthode d'allocation des fonds respecte leur obligation de non-discrimination (directe et indirecte).

## **IV. EXÉCUTION DU BUDGET (DÉPENSES)**

Après que l'assemblée législative a approuvé le budget, le pouvoir exécutif, par l'intermédiaire de ministères, départements et agences, est chargé d'exécuter ou de mettre en œuvre le budget. À bien des égards, les dépenses publiques donnent davantage d'indications que les allocations sur le respect par un gouvernement de ses obligations en matière de droits de l'homme. Les politiques et plans peuvent être bien conçus, et les allocations budgétaires peuvent rendre précisément compte du coût de la mise en œuvre de ces politiques et plans. Cela étant, les plans les plus soigneusement élaborés peuvent toujours mal tourner au moment de dépenser les fonds. Si les dépenses nécessaires ne sont pas engagées, les politiques et plans ne seront pas exécutés.

Il convient de formuler quelques observations générales concernant les dépenses publiques et les obligations en matière de droits de l'homme avant d'examiner les incidences de ces obligations en ce qui concerne certains problèmes précis qui se posent dans le cadre des dépenses publiques.

*Premièrement*, l'augmentation des recettes publiques n'entraîne pas nécessairement une augmentation des dépenses. La section III.A.1 relative à l'enveloppe budgétaire a abordé l'intérêt pour un gouvernement d'augmenter ses recettes en fonction de l'augmentation du PIB, afin de disposer de ressources supplémentaires à consacrer aux dépenses publiques visant à la réalisation des droits de l'homme. Cela dit, un gouvernement peut choisir de ne pas augmenter beaucoup les dépenses lorsque l'économie est solide et que les recettes se multiplient, mais de conserver une partie des recettes supplémentaires dans un fonds « de sécurité » qui permettra des dépenses anticycliques lorsque l'économie et les recettes connaîtront une croissance plus lente, voire un déclin. La nature de certaines dépenses liées aux droits de l'homme, dont la réalisation ne dépend pas de la disponibilité des ressources, et l'obligation d'assurer progressivement l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, supposent un appui durable en faveur de ces domaines. Un fonds de sécurité peut être un moyen efficace de garantir la durabilité de la réalisation des droits concernés.

*Deuxièmement*, les autorités infranationales ont souvent la responsabilité première pour certaines fonctions gouvernementales, comme la prestation

de services dans les domaines de l'éducation, de la santé ou de l'eau, et prennent ainsi en charge la plupart des dépenses liées à ces domaines. Dans le même ordre d'idée, tous les niveaux de gouvernement sont chargés de respecter les obligations des États en matière de droits de l'homme lorsqu'ils *dépensent* les crédits budgétaires. Cela est vrai pour les autorités infranationales qu'elles reçoivent ou non des fonds du gouvernement national pour des fonctions précises.

Pour sa part, le gouvernement national est chargé de contrôler le budget des autorités infranationales pour vérifier que ces autorités exécutent leur budget conformément à ses obligations en matière de droits de l'homme.

*Troisièmement*, il est important de ne pas oublier que ce qu'un économiste peut considérer comme « efficace » n'est pas forcément acceptable du point de vue des droits de l'homme. Selon l'interprétation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles signifie qu'un gouvernement doit être efficace dans ses dépenses, et la plupart des sections suivantes décrivent en quoi les dépenses peuvent être efficaces ou inefficaces. Dans la mesure où les économistes utilisent également le terme « efficace », il est nécessaire d'analyser le terme pour mieux comprendre les incidences de son emploi dans les politiques, les projets, les recherches et la sensibilisation en matière de droits de l'homme. À cet égard, il convient d'opérer une nette distinction entre « l'efficacité opérationnelle » et « l'efficacité de l'allocation ».

L'efficacité opérationnelle vise à tirer le maximum des ressources dépensées. Le travail budgétaire de la société civile vise essentiellement l'efficacité opérationnelle : des fonds ont-ils été gaspillés en raison d'un processus d'achat défaillant ? Des fonds destinés à la prestation de services ont-ils été perdus ?

L'efficacité de l'allocation concerne quant à elle la répartition des ressources entre les différentes activités et cherche à déterminer si cette répartition exploite de façon optimale les fonds disponibles. Cette répartition des ressources nous permet-elle d'en tirer le maximum, ou pourrions-nous obtenir de meilleurs résultats grâce à une autre distribution ? Si l'efficacité de l'allocation peut être très importante pour déterminer si l'élaboration

des budgets permet de mettre en œuvre des politiques visant à améliorer l'accès aux services de base, elle peut être problématique pour les droits de l'homme si on l'examine sous un angle différent. À titre d'exemple, la construction d'une école dans une zone rurale où la population est disséminée peut faciliter l'accès à l'éducation, d'un point de vue géographique, à 100 enfants, tandis que la construction de la même école dans une ville rendra l'éducation plus accessible à 1 000 enfants. L'efficacité opérationnelle voudrait que l'école soit construite en ville, mais le droit des droits de l'homme ne permet pas de délaissier les enfants des zones rurales pour la seule raison qu'il est plus coûteux de leur rendre l'éducation accessible.

*Enfin*, une proportion importante des dépenses publiques peut être considérée comme hors budget. Les problèmes liés à l'APD lorsqu'elle est hors budget ont été évoqués à la section III.A.4. Il existe cependant d'autres sources de dépenses hors budget que celles qui découlent de l'APD. Il peut notamment s'agir de la sécurité sociale et des fonds de pension, de revenus issus de l'extraction nationale de ressources naturelles et des ressources fournies par les entreprises publiques. S'il peut exister des motifs valables de gérer ces fonds hors budget, cela peut aussi potentiellement compromettre le respect par un gouvernement de ses obligations en matière de droits de l'homme. Lorsque des dépenses s'effectuent en dehors du processus budgétaire, ce qui se fait rarement dans la transparence, la capacité du gouvernement de contrôler les dépenses peut être sérieusement entravée. Il peut alors être difficile pour le gouvernement (et les observateurs de la société civile) de connaître les montants dépensés et leur finalité, et de veiller à ce que, considérées dans leur ensemble, les dépenses publiques alimentées par les différentes sources respectent les obligations du gouvernement en matière de droits de l'homme. Il est probablement plus facile pour un gouvernement de respecter ces obligations s'il limite les dépenses hors budget.

Des problèmes se posent généralement lorsque les gouvernements effectuent des dépenses. Les sections suivantes portent sur les incidences de certains de ces problèmes sur les droits de l'homme. La première (sect. A) aborde la non-discrimination dans les dépenses publiques. Les problèmes examinés dans les autres sections ont une incidence sur le respect par un

gouvernement de ses obligations en matière de droits de l'homme, et plus particulièrement de son obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels. Ces problèmes sont abordés dans les sections suivantes :

- B. La sous-utilisation des crédits ;
- C. Les compromis budgétaires entre les ministères et en leur sein ;
- D. Les pertes de fonds ;
- E. Les dépenses inutiles.

## A. La non-discrimination dans les dépenses

Même si les allocations respectent l'obligation d'égalité et de non-discrimination, les dépenses correspondantes peuvent poser des problèmes.

Comme indiqué au premier chapitre, la non-discrimination est une obligation immédiate et transversale qui est inscrite dans tous les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et qui s'applique à tous les droits. Partant, les dépenses liées à tous les droits doivent respecter cette obligation.

### **La liberté d'expression menacée par des dépenses discriminatoires**

Dans de nombreux pays, notamment d'Amérique latine, le gouvernement dépense des sommes importantes pour financer différentes formes de publicité dans les médias. Il peut utiliser la publicité pour informer la population sur des questions importantes liées, par exemple, à la santé ou la sécurité, pour encourager un certain comportement (par exemple, aller voter), ou pour recommander à la population les programmes d'État auxquels elle peut participer. Dans bon nombre de pays, les revenus issus de ce type de publicité gouvernementale constituent une part importante des recettes d'exploitation de divers



médias. Si ce type de soutien financier aux médias peut être un moyen efficace d'encourager la liberté d'expression, les fonds concernés ont souvent été utilisés à mauvais escient pour sanctionner le point de vue politique de certains médias. L'Organisation des États américains (OEA) a signalé ce problème :

« Il n'existe pas de droit inhérent de percevoir les recettes publicitaires de l'État. Ce n'est que quand le gouvernement répartit les recettes publicitaires de façon discriminatoire que le droit fondamental à la liberté d'expression est violé. Un État pourrait refuser d'accorder les recettes publicitaires à tous les médias, mais pas uniquement à certains médias en se fondant sur des critères discriminatoires. Même si les États peuvent décider de distribuer ces recettes en fonction du pourcentage de la population atteinte par la source, de la fréquence et autres facteurs semblables, la décision d'autoriser ou de mettre fin à la publicité en fonction de la couverture des actions publiques, des critiques à l'encontre d'agents de la fonction publique, ou d'informations susceptibles de nuire aux partenaires financiers de ces agents revient à sanctionner des médias pour avoir exercé leur droit à la liberté d'expression. Les publicités gouvernementales sont parfois si essentielles au fonctionnement d'un média que sa cessation aura autant de conséquences négatives qu'une amende ou une peine de prison. Dans la mesure où leurs espoirs de recettes publicitaires dépendent d'une répartition favorable des mandats de publicité officielle, les médias devront faire des compromis et seront effectivement obligés de produire des rapports favorables aux décideurs finals en matière de publicité. »<sup>76</sup>.

Même lorsque les allocations ne sont pas discriminatoires à première vue, les motifs de la discrimination dans les dépenses sont potentiellement nombreux. Il arrive que les personnes chargées de dépenser les fonds les destinent consciemment vers des groupes ou des régions favorisés. Cela peut aboutir à une discrimination à l'encontre des groupes plus vulnérables, dans la mesure où ils sont moins susceptibles d'avoir des protecteurs politiques.

## Budgets publics et écoles privées

La ville de Buenos Aires en **Argentine** a consacré une partie importante de son budget de l'éducation à des subventions pour les écoles privées. Pendant la période 2005-2010, le Gouvernement a augmenté le montant des sommes dépensées pour ces subventions, qui est passé de 605,5 millions de pesos (environ 210 millions de dollars des États-Unis) à 918,8 millions de pesos (environ 234,5 millions de dollars). De plus, la proportion du budget dépensé pour ces subventions était plus élevée que la proportion allouée dans la loi budgétaire. Les dépenses consacrées aux écoles privées représentaient 15,4 % du budget de l'éducation en 2005 et 17,8 % en 2010. En 2011, l'Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, organisation de la société civile, a établi un rapport sur la distribution des ressources entre les écoles privées de différentes zones de la ville et a conclu que la distribution des subventions contribuait à l'aggravation des inégalités en matière d'éducation entre les élèves les plus riches et les élèves les plus pauvres. Le Gouvernement avait subventionné de nombreuses écoles qui appliquaient des frais de scolarité très élevés et ne pouvaient donc être fréquentées que par les élèves les plus aisés. En outre, la plupart des écoles privées qui recevaient des subventions étaient situées dans les zones les plus riches de la ville, où un pourcentage important d'élèves fréquentaient des établissements privés, et où même les écoles publiques disposaient de plus d'espace et de meilleures conditions d'éducation. En d'autres termes, compte tenu de la façon dont il dépensait les fonds de l'éducation, le Gouvernement ne garantissait pas l'égalité d'accès à une éducation de qualité<sup>77</sup>.

## La discrimination dans le cadre des programmes de transferts monétaires

D'après un rapport établi en 2011, un pourcentage important des budgets publics de pays à revenu intermédiaire comme le Brésil, l'Inde, le Mexique, le Nigéria et la Turquie est alloué aux transferts monétaires assortis de conditions. Ces programmes de réduction de la pauvreté versent des subventions en espèces directement aux familles à faible revenu pour qu'elles puissent investir dans la santé et l'éducation de leurs enfants. Les femmes sont généralement les bénéficiaires de ces subventions au nom de leurs enfants, mais elles se heurtent souvent à de la discrimination fondée sur le sexe de la part des agents de la fonction publique lorsqu'elles demandent des services en matière de santé et d'éducation. Par exemple, dans le cas du programme *Transferencias en Efectivo Condicionadas (TEC)* au **Mexique**, connu sous le nom de « Oportunidades », entre 2006 et 2009, 8 366 cas de faute ont été signalés, parmi lesquels 39 % étaient des abus de pouvoir dans le secteur de la santé. En **Argentine**, 5 000 cas de harcèlement ou violences sexuels, physiques ou psychologiques ont été signalés entre 2002 et 2008 dans le cadre de la mise en œuvre du programme « Jefas de Hogar ». Les femmes étaient notamment contraintes à prendre part à des activités non rémunérées en dehors du champ d'application du programme, en participant à des événements politiques ou en nettoyant des propriétés privées en échange de prestations de santé et d'éducation<sup>78</sup>.

Comme l'a expliqué l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté au sujet des programmes de transferts monétaires :

« Des programmes de transferts monétaires sans mécanisme de responsabilisation ni de recours seront probablement moins bien compris du point de vue des prestations et des droits, et considérés au contraire comme des instruments de clientélisme, susceptibles d'être manipulés par les acteurs politiques. [...] le principe d'égalité et de non-discrimination suppose que les États accordent la priorité aux individus et aux groupes défavorisés et marginalisés. [...] Les États doivent veiller à ce que les processus de ciblage et les critères à

satisfaire soient équitables, efficaces et transparents et protègent de la discrimination. Les programmes de transferts monétaires ne doivent pas avoir pour effet d'accroître la stigmatisation ou l'exclusion sociale d'individus ou de groupes de la société, quels qu'ils soient. »<sup>79</sup>.

## B. La sous-utilisation des crédits

La sous-utilisation des fonds alloués est un problème courant dans un grand nombre de pays. Selon la situation, la sous-utilisation des fonds alloués peut être considérée comme le non-respect par un gouvernement de ses obligations en matière de droits de l'homme.

- *Égalité et non-discrimination* : Même lorsque les allocations ne semblent pas avoir d'objectif discriminatoire, la sous-utilisation des crédits peut, délibérément ou non, avoir un effet discriminatoire. Les allocations destinées aux régions comptant une importante population issue des minorités ethniques peuvent, par exemple, être sous-utilisées alors qu'elles sont intégralement dépensées dans les autres régions. Les allocations destinées aux zones urbaines peuvent être dépensées tandis que les fonds destinés aux zones rurales demeurent sous-utilisés à la fin de l'exercice budgétaire. Les allocations générales peuvent être sous-utilisées alors même que les zones les moins bien desservies auraient besoin d'investissements supplémentaires et pourraient largement bénéficier des fonds non dépensés.
- *Dépenses « utiles »* : Lorsqu'un gouvernement est obligé de réaliser un droit immédiatement et que les contraintes de ressources ne justifient en aucun cas un manquement à cette obligation, il est important de déterminer non seulement les sommes allouées à la réalisation du droit, mais aussi les sommes dépensées. Les dépenses peuvent être inutiles, alors même que l'allocation aurait été utile si elle avait été intégralement utilisée.

- *Réalisation progressive/non-régression* : Pour déterminer le lien entre le budget de l'État et la réalisation progressive des droits de l'homme, il faut tenir compte de toute une série de facteurs, et pas uniquement du budget. Il est important de tenir compte des dépenses tout comme il était important de prendre les allocations en considération. En effet, dans un budget, les allocations peuvent afficher une augmentation (le gouvernement respectant ainsi apparemment son obligation de réalisation progressive), alors que la sous-utilisation des fonds alloués entraîne une baisse de facto des dépenses consacrées à certains secteurs ou programmes d'une année à l'autre.
- *Utilisation au maximum des ressources disponibles* : Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué que les fonds alloués aux domaines liés aux droits économiques, sociaux et culturels devaient être intégralement dépensés. Dans le cas contraire, il s'agit d'un manquement à l'obligation des États d'utiliser au maximum les ressources disponibles. Ce principe a également été interprété comme signifiant que les fonds devaient être utilisés efficacement, ce qui ne peut être le cas s'ils sont dépensés rapidement et sans planification préalable. Le non-respect de l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles est évident dans certaines des situations décrites dans les prochaines pages.

Bien des raisons peuvent expliquer la sous-utilisation des fonds.

*Premièrement*, la sous-utilisation peut être due à l'incapacité au sein d'un ministère, d'un département ou d'une agence d'utiliser l'intégralité des fonds alloués. Ce problème peut se poser en particulier au niveau des autorités infranationales.

### S'attaquer aux problèmes de sous-utilisation des crédits

Au **Nigéria**, la loi sur les marchés publics et la loi sur la responsabilité fiscale ont été adoptées en 2007 dans le cadre d'un effort visant à améliorer l'utilisation judicieuse des ressources et à optimiser la mise

en œuvre du projet d'investissements. Cela étant, lorsque ces lois ont été mises en œuvre pour la première fois, de nombreux fonctionnaires ne connaissaient pas en détail leurs obligations, tant en termes d'évaluation des besoins que de planification et d'exécution des achats, ce qui a abouti à un certain nombre d'erreurs involontairement commises par les ministères, départements et agences. Une fois le processus d'achats terminé, les lois imposaient d'envoyer la documentation (y compris les rapports soumis par des organisations de la société civile et les plaintes déposées par des entreprises concurrentes) au bureau chargé des marchés publics pour qu'il transmette à l'entité concernée un certificat d'approbation. Ce n'est qu'une fois le certificat obtenu que le marché pouvait être passé avec le prestataire de service sélectionné. Si le bureau chargé des marchés publics constatait des erreurs dans le processus, le certificat n'était pas fourni et un nouveau processus devait être engagé. Il arrivait alors souvent qu'un marché ne puisse pas être passé avant la fin de l'exercice budgétaire, ce qui entraînait une sous-utilisation des fonds. La sous-utilisation pouvait également être due à la possibilité pour les entreprises concurrentes de déposer un recours devant les tribunaux pour traitement inéquitable, même après la passation de marché. Lorsqu'un tel recours interrompait des projets, les fonds concernés n'étaient pas utilisés. Il a également été parfois signalé que des fonctionnaires, qui n'étaient plus en mesure de passer un marché avec le prestataire choisi, autorisaient simplement la non-exécution d'un projet.

En 2010, pour régler les problèmes de retards et de projets non exécutés, le bureau chargé des marchés publics a chargé les ministères, départements et agences de nommer des responsables des achats qualifiés, qui ont bénéficié de séances de formation. À compter du budget de 2011, le bureau chargé des marchés publics a également augmenté le seuil des projets pour lesquels un certificat devait être obtenu en le fixant à 1 milliard de naira (6,25 millions de dollars des États-Unis), ce qui a sensiblement limité le nombre de projets dont l'exécution dépendait de l'obtention d'un certificat. Le bureau chargé des marchés publics a également formé et accrédité plusieurs organisations de la société civile pour contrôler les processus d'achat et signaler tout problème au bureau ou à tout autre organe de lutte contre la corruption<sup>80</sup>.

*Deuxièmement*, la sous-utilisation des crédits peut découler du recours limité aux services publics ou prestations du gouvernement, du fait que de nombreux obstacles découragent ou empêchent les personnes concernées d'y accéder. Il peut notamment s'agir des obstacles suivants : manque de connaissance d'un programme précis en raison d'une sensibilisation insuffisante ; des frais pour accéder aux services, qui peuvent être prohibitifs, en particulier pour les personnes extrêmement pauvres ; et des procédures formelles ou formulaires de demande complexes, qui posent de sérieuses difficultés aux personnes qui ne savent pas lire ni écrire (souvent les personnes très pauvres initialement visées par les services en question).

### **La complexité des programmes et leur mauvaise gestion aboutissent à la sous-utilisation des crédits**

En **Inde**, la loi de garantie de l'emploi rural national, entrée en vigueur en 2006, garantit à chaque ménage rural un minimum de 100 jours de travail rémunéré par an. Cela étant, pendant les deux premières années de mise en œuvre, seule la moitié des ménages concernés ont postulé et seuls 10 % d'entre eux ont obtenu 100 jours de travail au total. De nombreuses difficultés se sont posées au lancement du programme, de sorte que des projets n'ont pas été recensés en temps voulu et les dossiers pas enregistrés, entre autres problèmes. Le porte-à-porte nécessaire n'a souvent pas été effectué pour identifier les ménages intéressés. Le processus de candidature était rarement expliqué et pouvait en soi être relativement coûteux. De plus, dans certains états, la demande d'adhésion au programme impliquait des frais. Il était difficile pour les personnes analphabètes d'ouvrir les comptes nécessaires, dans une banque ou dans un bureau de poste, pour recevoir le paiement dû. La carte d'identification professionnelle était rarement distribuée en temps voulu et il arrivait souvent que la photographie de la personne concernée ne soit pas jointe à la carte. Les salaires étaient rarement versés à temps et, dans de nombreux cas, le salaire minimum n'était pas garanti. La plupart du temps, aucun système de règlement des plaintes n'était prévu<sup>81</sup>.

*Troisièmement*, la sous-utilisation des crédits peut également avoir pour origine un manque manifeste de volonté politique au sein d'un ministère, d'un département ou d'une agence. Un tel manque peut entraîner un autre problème : des retards dans le transfert de fonds autorisés à l'agence, au département ou au ministère concerné, de sorte que les fonds ne peuvent être intégralement utilisés avant la fin de l'exercice budgétaire. Dans la mesure où les fonds doivent généralement être utilisés au cours de l'exercice budgétaire pour éviter les réductions dans les allocations de l'année suivante, les retards de transfert de fonds incitent les ministères, départements ou agences à écouler les fonds reçus tardivement dans des programmes ou projets sans planification suffisante.

### La sous-utilisation des crédits porte atteinte aux droits de l'homme en Afrique du Sud et au Brésil

Pendant des années, le Gouvernement d'**Afrique du Sud** a refusé d'instaurer un programme de lutte contre la transmission du VIH/sida de la mère à l'enfant, malgré les proportions épidémiques de la maladie dans le pays. Elle a justifié ce choix en indiquant qu'un programme de prévention « pèserait » sur le « budget de la santé déjà limité ». Treatment Action Campaign, un groupe de sensibilisation dirigé par des personnes contaminées par le VIH/sida, a poursuivi le Gouvernement en justice, après avoir établi le coût d'un tel programme, et a affirmé que le Gouvernement pouvait le financer. Le Gouvernement a répondu que le lancement complet du programme coûterait 33,3 millions de dollars des États-Unis. Le groupe de sensibilisation a utilisé les informations budgétaires publiques pour souligner que les agences provinciales de la santé avaient en fait sous-utilisé leur budget d'environ 63,1 millions de dollars en 2000. En décembre 2001, la Cour suprême s'est prononcée en faveur du groupe de sensibilisation, et a indiqué qu'il ressortait clairement des documents budgétaires qu'un programme national de lutte contre la transmission mère-enfant était économiquement accessible. Le Gouvernement a alors instauré ce programme<sup>82</sup>.



Le lien entre la sous-utilisation des crédits dans le domaine social et le choix gouvernemental de privilégier d'autres dépenses (voir sect. C.6) est illustré par la décision du Gouvernement fédéral **brésilien** d'augmenter l'excédent primaire grâce à des décrets qui, pendant un exercice budgétaire, prévoyaient de surseoir au versement des fonds budgétaires autorisés. En 2008, les mesures provinciales 435 et 450 ont autorisé le Gouvernement à utiliser les fonds nécessaires au paiement de la dette dans les domaines sociaux, « dès lors que leur versement avait été retenu et qu'ils n'avaient pas été utilisés à la fin de l'année »<sup>83</sup>. Le fait que le Gouvernement accorde la priorité au remboursement de la dette grâce à la sous-utilisation délibérée de crédits dans les domaines sociaux soulève d'importantes questions concernant son obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles.

## C. Les compromis budgétaires entre les ministères et en leur sein

Au cours d'un exercice budgétaire, les allocations qui ont été proposées par l'exécutif et approuvées par l'assemblée législative peuvent être modifiées, parfois par le Ministère des finances, et parfois par des ministères d'exécution. En pareil cas, les fonds qui ont été alloués à un ministère, à un département ou à une agence, ou à un programme, sont en fait utilisés par une autre entité. Ce type de réaffectation (et décaissement) peut poser des problèmes du point de vue des droits de l'homme. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué que les fonds alloués aux droits économiques et sociaux devaient être utilisés pour réaliser ces droits.

Il arrive que les lois et réglementations nationales déterminent quand et comment de telles réaffectations et dépenses peuvent se produire en toute légalité. Cela étant, ces lois et réglementations devraient, mais ne le font généralement pas, veiller à ce que toute réaffectation se fasse dans le respect des obligations du gouvernement en matière de droits de l'homme.

## Utilisation détournée des fonds destinés à l'éducation

En 2010, le Ministère des finances de la ville de Buenos Aires (**Argentine**) a adopté une résolution prévoyant l'utilisation de 41 millions de pesos (environ 10 millions de dollars des États-Unis), initialement alloués aux infrastructures scolaires, par le Ministère de l'environnement et de l'espace public pour améliorer l'éclairage public, réhabiliter les rues, etc. Dans le même temps, on constatait de nombreux problèmes dans les écoles de la ville en termes d'infrastructures, comme le manque d'espace, les effectifs surchargés dans les zones pauvres et le manque d'accessibilité pour les personnes handicapées. L'Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, avec le soutien d'un groupe organisé de parents d'élèves fréquentant des écoles publiques, a contesté ce changement d'orientation des fonds devant les tribunaux. L'association et le groupe de parents ont affirmé que la résolution violait le droit à l'éducation des élèves concernés et que le Gouvernement ne respectait pas son obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour permettre l'exercice du droit à l'éducation. Il violait également l'article 25 de la Constitution de la ville de Buenos Aires, en application duquel « les postes budgétaires consacrés à l'éducation ne peuvent être utilisés à d'autres fins ». Le juge saisi a ordonné la tenue d'une audience, pendant laquelle le Gouvernement a confirmé qu'il venait d'adopter une résolution pour rendre les fonds au Ministère de l'éducation. Quelques jours plus tard, le Gouvernement a présenté à la Cour la nouvelle résolution adoptée le même jour que l'audience<sup>84</sup>.

À défaut de dispositions légales précises, les réaffectations s'opèrent souvent à la discrétion du Ministère des finances ou de représentants de ministères d'exécution. Les fonds peuvent être et sont souvent détournés des programmes en faveur des pauvres. Des problèmes peuvent également se poser lorsqu'un Ministère des finances dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour utiliser les fonds obtenus au cours de l'exercice budgétaire. Il peut tout d'abord destiner les fonds disponibles à des domaines ne privilégiant pas les droits de l'homme, tandis que les fonds censés être utilisés dans les domaines liés aux droits de l'homme ne sont pas concrètement utilisés ou sont versés à la fin de l'exercice budgétaire (ce qui aboutit, comme indiqué précédemment, à leur sous-utilisation).

Il arrive donc parfois que les allocations initialement inscrites dans un budget d'État soient relativement « respectueuses des droits de l'homme », mais qu'au fil de l'exercice budgétaire, les secteurs comme la santé, l'éducation ou la justice les sous-utilisent, parce que les fonds leur sont versés tard dans l'exercice budgétaire. Autre scénario possible : les fonds sont versés en temps voulu à un ministère, à un département ou à une agence, mais l'entité concernée les utilise ensuite à des fins autres que les droits de l'homme, pour mettre en œuvre des programmes non prioritaires (par exemple, les fonds alloués à l'enseignement primaire sont utilisés dans le tertiaire). Rappelons que les fonds ayant été alloués, ils constituent des « ressources disponibles » et, partant, en les utilisant dans des domaines non prioritaires, le gouvernement ne respecte pas son obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles.

### Problèmes posés par le contrôle du détournement de fonds

En **Afrique du Sud**, une étude approfondie de 2009 fondée sur une enquête de suivi des dépenses publiques et une analyse de l'incidence des prestations a conclu qu'une partie importante des fonds alloués à l'éducation n'avait pas bénéficié aux étudiants, mais avait été saisie par les structures administratives du Département de l'éducation du Gauteng. Même ces fonds qui servaient concrètement aux étudiants bénéficiaient de façon disproportionnée aux moins pauvres<sup>85</sup>.

En **Inde**, le plan spécial pour les castes répertoriées avait pour objectif de consacrer les fonds directement et exclusivement à l'aide aux castes répertoriées. Cela étant, d'après un rapport de 2009, l'administration a divisé le plan en deux catégories : les fonds divisibles qui bénéficient directement aux dalits et les fonds indivisibles utilisés en vue du bien-être ou du développement général, sachant que les dalits en bénéficieront *également*. Ce classement a été opéré parce que plus de 30 départements gouvernementaux avaient indiqué qu'ils ne pouvaient pas diviser les prestations entre les différents segments de la population, dans la mesure où leurs actions (par exemple, construire et entretenir des routes et des infrastructures) concernaient toutes les personnes vivant dans une zone donnée. Dans la pratique, il était pratiquement impossible de connaître l'affectation des fonds, aucun code budgétaire n'ayant été défini avant 1995<sup>86</sup>.

## D. Les pertes de fonds

La plupart des services sociaux sont souvent fournis à l'échelle étatique ou locale, les fonds nécessaires provenant partiellement ou intégralement du gouvernement national. Dans de nombreux pays, on constate d'importants problèmes de « pertes », de sorte que la totalité ou une partie des financements transférés du niveau national au « bas de la chaîne » n'atteignent pas le prestataire de service ou les bénéficiaires visés. Des pertes peuvent également se produire au sein d'un ministère, d'un département ou d'une agence en particulier, même lorsque les fonds ne passent pas d'un niveau du gouvernement à un autre. Dans les deux cas, ce type de pertes ou de corruption soulève des problèmes en ce qui concerne le respect par le gouvernement de son obligation de prendre toutes les mesures budgétaires nécessaires, et, de façon plus évidente, en ce qui concerne son obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels, dans la mesure où des fonds ont été alloués à des programmes liés aux droits de l'homme, mais ne sont pas utilisés à cette fin.

Le problème des pertes dans les dépenses peut aggraver la discrimination déjà observée dans les allocations. Par exemple, les zones urbaines (généralement plus riches) reçoivent souvent des allocations *par habitant* plus importantes que les zones rurales (généralement plus pauvres). Par ailleurs, des chercheurs ont conclu que les pertes de fonds au niveau des autorités nationales sont plus importantes lorsque les fonds sont destinés aux zones rurales que lorsqu'ils sont destinés aux zones urbaines<sup>87</sup>.

### Repérer les pertes qui portent atteinte au droit à l'éducation

Une étude de 2010 menée par le Centre pour le développement démocratique sur les subventions forfaitaires dans 30 districts au **Ghana** a constaté d'importantes pertes dans les transferts de fonds des districts vers les écoles. Pendant l'année scolaire 2008/2009, par exemple, plus de 60 % des chefs d'établissement signalaient qu'ils n'avaient pas reçu l'intégralité de la subvention forfaitaire à laquelle

leur école avait droit. Ces constatations de fuites au niveau des écoles rappelaient une étude de suivi des dépenses publiques menée<sup>88</sup> en 2007 par le Gouvernement dans le secteur de l'éducation ; cette étude de 2007 avait également conclu que les fonds destinés à l'éducation étaient utilisés à des fins non approuvées par le programme, notamment des frais de déplacement pour l'administration<sup>89</sup>.

## E. Les dépenses inutiles

Les dépenses peuvent être inutiles à divers égards, notamment si :

- Elles ne sont pas utilisées aux fins prévues ;
- Le gouvernement dépense plus que nécessaire pour des biens et services ;
- Elles sont effectuées dans la précipitation à la fin de l'exercice budgétaire, sans réflexion suffisante et sans respecter les priorités définies ;
- Les allocations de base n'étaient pas fondées sur des preuves solides ;
- Elles recourent d'autres dépenses.

Il convient de s'arrêter sur ces points :

*Premièrement*, on pourrait penser qu'un gouvernement dispose d'un budget « respectueux des droits de l'homme » du fait qu'une partie importante des ressources disponibles soit allouée aux secteurs sociaux ou à la justice. Cela étant, il n'est pas rare de constater après un examen minutieux du budget que les ressources ne sont en fin de compte pas dépensées pour acheter des médicaments, former des enseignants ou financer des programmes d'aide judiciaire, mais pour acheter des véhicules coûteux pour les représentants des ministères, des départements et des agences ou pour acheter des biens et des services à un prix excessif.

## Suppression des dépenses inutiles en Tanzanie

Sikika, organisation **tanzanienne** de la société civile, a constaté avec inquiétude que la très faible quantité de fonds publics disponibles pour le secteur de la santé n'était pas utilisée judicieusement. L'organisation a repéré les dépenses du budget de la santé qu'elle jugeait « inutiles » ou non essentielles pour fournir des services de santé. En s'appuyant sur des rapports d'audit antérieurs faisant état de dépenses douteuses, l'organisation a étudié les déplacements, ateliers, indemnités de présence et véhicules coûteux, puis a analysé les rapports financiers du Gouvernement pour la période 2008-2010. Sikika a ainsi constaté plusieurs cas de dépenses jugées non essentielles. L'organisation a transmis ses conclusions aux hauts représentants du Gouvernement, et le Cabinet du Premier Ministre a adopté des directives visant à réduire ces dépenses inutiles. Sikika a également communiqué les informations à l'assemblée législative et aux médias, afin de pousser le Gouvernement à limiter ces dépenses.

Les activités de sensibilisation et les efforts de Sikika ont permis d'obtenir des résultats notables. Par exemple, le Ministère de l'éducation et de la formation professionnelle a réduit ses dépenses en matière de formation, souvent dispensée dans des hôtels chers, les faisant passer de 231 milliards de shillings (172 millions de dollars des États-Unis) à 11 milliards de shillings (8 millions de dollars). Toutefois, les indemnités (versées aux représentants de la fonction publique pour les journées passées en dehors du bureau) sont passées de 171 milliards de shillings (127,5 millions de dollars) en 2008/2009 à 269 milliards de shillings (198 millions de dollars) en 2010/2011, et variaient considérablement entre les ministères, départements et agences. Le cabinet du Procureur général a également réduit son budget voyage, passé de 33 milliards de shillings (24,6 millions de dollars) en 2008/2009 à 1,8 milliard de shillings (1,3 million de dollars) en 2010/2011<sup>90</sup>.

*Deuxièmement*, une part importante des dépenses publiques sont généralement consacrées à des fournisseurs extérieurs de biens et services dont le gouvernement a besoin. Pour obtenir ces services, le gouvernement doit analyser les offres faites par des entreprises privées et attribuer les contrats aux fournisseurs sélectionnés. Le gouvernement doit obtenir les meilleurs biens et services pour le coût le plus faible possible, mais il paie parfois plus que nécessaire ou achète des biens de qualité moindre. En pareil cas, le gouvernement ne respecte pas son obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles.

### Payer un montant excessif pour des biens essentiels

Dans les années 1990, le Gouvernement des **Philippines** a fait face à un grave problème de corruption dans le secteur de l'éducation, avec des représentants qui attribuaient des contrats hors de prix à des soumissionnaires non qualifiés, des fournisseurs qui n'honoraient pas leurs contrats, et des vendeurs qui fournissaient des biens de qualité inférieure. En 2003, lorsque le nouveau Gouvernement est entré en fonction, il a collaboré avec des groupes de la société civile pour surveiller l'achat des manuels scolaires. Dans le cadre de ce projet, des enquêtes ont été menées sur le processus d'achat, les presses à imprimer des fournisseurs ont été inspectées et la livraison et la répartition des manuels ont été contrôlées. Le projet a permis de conclure que le Gouvernement payait presque deux fois plus que nécessaire pour les manuels. Il a également été constaté que de nombreux manuels défectueux étaient livrés, et que seuls 60 % des manuels destinés aux écoles leur parvenaient effectivement. Grâce aux réformes menées à la suite de ce projet, la fourniture des manuels s'est nettement améliorée aux Philippines<sup>91</sup>.

Dans son rapport sur l'exercice budgétaire de 2009, l'institution supérieure de contrôle (ISC) du **Mexique** a signalé des dysfonctionnements institutionnels dans le programme Seguro Popular,

qui fournit des services de santé aux personnes sans sécurité sociale. La plupart des irrégularités ont été observées à l'échelle étatique dans le cadre du transfert des fonds du programme du Gouvernement fédéral vers les États. L'ISC a constaté un manque de documentation à l'appui des dépenses et une utilisation des fonds à des fins autres que celles visées. Ces problèmes concernaient presque 10 % du montant total des fonds transférés aux États. L'achat de médicaments était particulièrement problématique. Entre autres problèmes, les États achetaient les médicaments à un prix plus élevé que le prix de référence (parfois plus de 500 % de ce prix), ils achetaient des médicaments qui ne figuraient pas sur la liste officielle ou ne disposaient d'aucun document indiquant le prix réel des médicaments. L'ISC a également constaté qu'à compter de mars 2010, les États n'avaient pas encore dépensé plus d'un tiers des fonds qui leur avaient été transférés pour l'année précédente<sup>92</sup>.

*Troisièmement*, si un ministère, un département ou une agence ne reçoit pas les fonds avant la deuxième moitié de l'exercice budgétaire, il peut se sentir obligé de dépenser les fonds rapidement pour ne pas les perdre, ou pour ne pas prendre le risque de voir son allocation réduite pour l'exercice suivant.

*Quatrièmement*, des dépenses peuvent être inutiles si elles ne sont pas initialement allouées en se fondant sur des indications sérieuses des besoins, les fonds pouvant ainsi être insuffisants dans certains domaines et ne pas être dépensés dans d'autres.

### Des fonds alloués conformément aux besoins établis

En 2011, PAC-India, organisation **indienne** de la société civile, a publié son étude sur le « kit Madilu », à savoir un sac contenant 18 produits essentiels comme une couverture, des couches, du savon, de la poudre, etc., donnés pour encourager les femmes à accoucher dans des centres sanitaires ou à l'hôpital. L'objectif premier de ce kit était de promouvoir la sécurité de l'accouchement pour réduire les taux de mortalité maternelle et infantile dans l'État de Karnataka.



PAC-India a constaté que les maternités manquaient souvent de kits Madilu. En effet, les allocations budgétaires pour les kits étaient a priori insuffisantes. L'organisation a appris que les dispositions budgétaires n'étaient pas fondées sur des éléments concrets, comme le nombre d'accouchements dans chaque maternité. Le budget était alloué de façon aléatoire, entraînant des pénuries dans les maternités<sup>93</sup>.

*Cinquièmement*, les différentes parties d'un gouvernement ne planifient pas toujours conjointement leurs dépenses ou ne les coordonnent pas, ce qui peut entraîner des recouvrements ou autres dépenses inutiles.

### Gaspillage et fonds de développement des circonscriptions

Dans de nombreux pays, les fonds de développement des circonscriptions distribuent l'argent du gouvernement central directement aux circonscriptions électorales pour des projets d'infrastructures locales. Les députés exercent généralement un contrôle concret sur la distribution des fonds et le fonctionnement des fonds de développement des circonscriptions, même si le niveau de contrôle et le degré de participation des citoyens locaux au contrôle varient d'un pays à un autre. Malgré leur objectif, ces fonds peuvent avoir un effet négatif sur la capacité du gouvernement, notamment au niveau des autorités locales, de contribuer à la fourniture de services et au développement.

Par exemple, au **Kenya**, des observateurs ont critiqué le fait que les projets des fonds de développement des circonscriptions soient souvent dépendants de facteurs politiques et ne visent pas les plus nécessaires ou n'atteignent pas tous les membres de la communauté. Le contrôle exercé par le pouvoir législatif sur l'exécutif, qui devrait aider le Gouvernement à être plus efficace, est entravé par le fait que les fonds de développement des circonscriptions diminuent l'intérêt que les législateurs ont à contrôler le budget de l'exécutif. De plus, les projets retenus pour être financés grâce aux fonds de développement des circonscriptions ne correspondent pas toujours aux priorités et plans locaux, ce qui aboutit à des recouvrements de dépenses ou à l'utilisation de fonds pour des projets non prioritaires.

Le financement des fonds de développement des circonscriptions peut également faire peser une charge administrative supplémentaire aux autorités locales, qui doivent superviser leurs propres projets et ceux qui sont financés par les fonds. En outre, les sommes provenant de ces fonds et consacrées aux infrastructures ne sont pas assorties de fonds suffisants pour recruter des effectifs nécessaires. En ce qui concerne par exemple les cliniques ou les écoles construites grâce aux fonds de développement des circonscriptions, soit des fonds locaux sont réorientés pour recruter du personnel et entretenir ces bâtiments, soit les cliniques et les écoles restent inutilisées<sup>94</sup>.

### **Points clés à retenir concernant les obligations en matière de droits de l'homme pour ce qui est des dépenses budgétaires**

- Chaque gouvernement doit surveiller de près l'incidence de ses dépenses pour veiller à ce que les fonds soient utilisés de façon efficace pour réaliser les droits de l'homme.
- Chaque gouvernement doit en outre évaluer régulièrement l'incidence des dépenses pour veiller à ce que les fonds soient dépensés de façon non discriminatoire et à ce que leur impact renforce pour chacun l'égalité d'accès à ses droits et l'exercice de ses droits.
- Chaque gouvernement doit également faire le maximum pour faire en sorte que lorsqu'il dépense son budget, il respecte ses obligations de prendre les mesures voulues pour réaliser tous les droits de l'homme et d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour assurer l'exercice des droits dont la réalisation dépend de la disponibilité des ressources. Un gouvernement doit notamment veiller à ce que les fonds alloués aux domaines relatifs aux droits de l'homme soient intégralement dépensés dans ces domaines, sans gaspillage et sans être illégalement détournés.
- La sous-utilisation constante des allocations relatives aux droits de l'homme ou l'utilisation de ces allocations dans des domaines autres que les droits de l'homme constituent un manquement du gouvernement à ses obligations. De même, s'il dépense inutilement ces allocations ou s'il détourne illégalement ces fonds, le gouvernement ne respecte pas ses obligations en matière de droits de l'homme.

## **V. CONTRÔLE ET ÉVALUATION DU BUDGET**

La responsabilité est un principe fondamental des droits de l'homme. Les gouvernements doivent rendre compte de leurs actions devant la population. Des structures et processus de contrôle et d'évaluation du budget devraient être conçus, mis en œuvre et soutenus de sorte que le gouvernement puisse être véritablement tenu pour responsable de l'incidence de son budget sur les droits de l'homme.

Les gouvernements ont des obligations de *comportement* et de *résultat*. Conformément à ses obligations de *comportement*, un gouvernement doit élaborer son budget de façon à faire progresser les droits de l'homme et l'exécuter de la même manière (sans discrimination, en utilisant au maximum les ressources disponibles, le cas échéant, etc.). Les rapports financiers des gouvernements contiennent généralement des informations sur les recettes collectées et les dépenses engagées, et comparent ces recettes et dépenses aux projections du budget initial. Ces rapports sont utiles pour déterminer à quel point un gouvernement a respecté cette obligation de comportement.

Il reste cependant difficile de procéder à un contrôle et à une évaluation efficaces des obligations de comportement du gouvernement s'il n'élabore pas les rapports financiers nécessaires. Dans certains pays, le gouvernement (que ce soit à l'échelle nationale ou, plus fréquemment, à l'échelle infranationale) n'élabore pas ou, dans la plupart des cas, ne publie pas les rapports sur les dépenses. En l'absence de telles données et rapports officiels, il peut être relativement difficile, voire impossible, d'évaluer le respect par le gouvernement de ses obligations en matière de droits de l'homme.

Dans le même ordre d'idées, lorsqu'un gouvernement ne recueille pas et ne publie pas les statistiques et autres données nécessaires pour permettre de comprendre pleinement l'incidence des budgets et rapports financiers, il n'est pas entièrement responsable.

Les gouvernements ont également des obligations de *résultat*. Il n'est pas suffisant pour un gouvernement d'élaborer et d'exécuter son budget avec l'intention de faire progresser les droits de l'homme ni de publier tous les rapports financiers et toutes les statistiques nécessaires. De plus, l'*incidence* du budget doit permettre de mieux réaliser les droits de l'homme. En d'autres termes, le budget doit être un outil efficace de réalisation des droits de l'homme. Un budget bien conçu et bien mis en œuvre n'est pas l'objectif ultime. Il s'agit plutôt d'un moyen d'atteindre cet objectif.

Les pages suivantes abordent le rôle de divers acteurs pour inciter les gouvernements à respecter ces obligations.

### **Institutions et mécanismes de contrôle**

Il existe un certain nombre d'institutions et de mécanismes qui procèdent, ou devraient procéder, à un contrôle et une évaluation essentiels du budget de l'État et de son incidence sur l'exercice des droits de l'homme. Il s'agit notamment :

- Des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) ;
- Des assemblées législatives ;
- Des tribunaux ;
- Des institutions nationales de défense des droits de l'homme ;
- Des organisations de la société civile.

L'ISC est le principal organe chargé du contrôle et de l'évaluation d'un budget public. Si les fonctions précises d'une ISC varient d'un pays à un autre en fonction des pouvoirs que lui confèrent la constitution et les lois nationales, à ce jour, aucune n'est explicitement chargée de veiller à ce que le budget et les dépenses publics soient conformes aux obligations du pays en matière de droits de l'homme. Cela étant, les ISC sont chargées de faire en sorte que le budget soit élaboré conformément aux lois du pays, et les lois comprennent les obligations en matière de droits de l'homme.

Traditionnellement, les ISC ont cherché à réduire le gaspillage, la corruption et les abus au sein des gouvernements. La découverte de tels faits par une ISC peut être utile pour établir, par exemple, des dépenses discriminatoires ou un manquement à l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour faire progresser les droits de l'homme. Cela étant, en règle générale, les ISC ne sont pas tenues de déterminer l'incidence sur les droits de l'homme de telles pratiques. Il n'en reste pas moins que les fonctions et rôles des ISC évoluent. De plus en plus d'ISC mènent des audits pour vérifier les résultats (ou l'optimisation des ressources), et déterminer ainsi à quel point la mise en œuvre d'une politique est efficace. S'agissant de l'efficacité, elles pourraient déterminer si un gouvernement a effectivement exécuté une

politique visant manifestement la réalisation d'un ou de plusieurs droits de l'homme, et s'il a ainsi respecté son obligation de résultat. À plus long terme, les ISC devraient être explicitement chargées d'évaluer le respect par les gouvernements de leurs obligations en matière de droits de l'homme.

L'*assemblée législative* est chargée non seulement d'approuver en premier lieu le budget de l'exécutif, mais aussi, en général, d'examiner le rapport de fin d'année et le rapport de l'ISC. Lorsqu'ils exercent ces deux fonctions, les législateurs devraient tenir compte de leur obligation de contribuer à la réalisation des droits de l'homme. En examinant le rapport de l'ISC, par exemple, même si l'ISC n'élabore pas son rapport sous l'angle des droits de l'homme, les législateurs devraient s'interroger sur l'incidence des conclusions de l'ISC sur les droits de l'homme et demander un complément d'analyse si le rapport présenté ne fournit pas suffisamment d'informations sur les principales questions relatives aux droits de l'homme.

Les *tribunaux* jouent un rôle déterminant pour faire en sorte que les droits de la personne soient respectés et que le gouvernement (à différents niveaux) respecte ses obligations juridiques de réaliser ces droits. Si la situation varie d'un pays à un autre, les tribunaux admettent de plus en plus souvent qu'ils ont un rôle à jouer dans les questions budgétaires qui concernent les droits de l'homme, que ceux-ci soient garantis par une Constitution nationale ou qu'ils découlent d'obligations conventionnelles internationales. Les tribunaux se prononcent souvent sur le respect par un gouvernement de ses obligations en matière de droits de l'homme. En tant que principal mécanisme de recours dont dispose la population en cas de violation de ses droits, les tribunaux jouent un rôle central pour veiller au respect par le gouvernement de ses obligations en matière de droits de l'homme dans le cadre de son budget.

Les *institutions nationales de défense des droits de l'homme* qui, bien que souvent financées par les gouvernements, sont censées agir en toute indépendance, ont également un rôle potentiellement important à jouer. Elles ne sont pas tenues d'attendre que l'ISC produise son rapport pour lancer leurs propres recherches et analyses afin de déterminer la mesure dans laquelle un budget national (ou certaines parties précises du budget) permet de réaliser les droits de l'homme. Elles sont effectivement, à de nombreux égards, en position idéale pour procéder à une telle analyse. Elles reçoivent généralement de nombreuses plaintes tout au long de

l'année, ce qui leur donne un point de vue unique sur l'incidence du gouvernement sur les droits de l'homme. Elles ont également souvent accès à des renseignements gouvernementaux dont les organisations de la société civile ne disposent pas. Partant, elles pourraient être mieux placées que les organisations de la société civile pour entreprendre une évaluation du rôle du budget de l'État dans un pays où le gouvernement ne semble pas avoir respecté ses obligations en matière de droits de l'homme. Ces institutions peuvent signaler de tels cas en réponse à une plainte ou une affaire précise, ou dans le cadre de l'élaboration d'un rapport annuel.

Les *organisations de la société civile* fondent généralement leurs activités de sensibilisation sur des recherches qu'elles-mêmes ou des tiers ont effectuées au moyen de divers outils et diverses méthodes pour contrôler et analyser le budget de l'État. Le choix d'outils et de méthodes dépend du type de travail que l'organisation effectue et de ses sujets de préoccupation, ainsi que du niveau de gouvernement qu'elle vise et de ses propres capacités. Les responsables gouvernementaux chargés d'établir, de décrire et de contrôler le budget connaissent bien une partie de ces méthodes et outils. Il peut notamment s'agir d'analyses socioéconomiques et sectorielles, et d'analyses des avantages et de l'incidence de la fiscalité.

Toutefois, de nombreux groupes qui travaillent à l'échelle locale utilisent des outils plus simples qui sont adaptés et accessibles aux communautés avec lesquelles ils travaillent. Ils participent souvent à des activités de sensibilisation des communautés aux questions budgétaires ayant une incidence sur leur vie quotidienne.

### Contrôle des allocations et dépenses par la société civile

Au **Népal**, la Fédération des usagers des services d'eau et d'assainissement est un réseau implanté dans les foyers et au sein de groupes d'usagers dans les zones rurales du pays. La fédération fournissait aux réseaux d'usagers des informations de base sur les décisions gouvernementales en matière de dépenses publiques pour leur permettre de comprendre comment les fonds étaient dépensés et comment les dépenses se traduisaient par des programmes d'eau et d'assainissement. Grâce à ce contrôle, les groupes ont constaté que



trois régions reculées n'avaient reçu aucune allocation pour l'eau et l'assainissement durant l'année considérée, et qu'aucune allocation n'avait été consacrée aux latrines dans les écoles, ce qui privait plus d'un quart des écoles d'assainissement. Lors d'audiences publiques, les usagers ont fait part de leurs constatations et la fédération a exercé, en leur nom, des pressions sur les pouvoirs publics. En conséquence, les autorités locales ont alloué des fonds aux trois régions concernées, et le bureau régional chargé de l'éducation s'est engagé à installer des latrines dans toutes les écoles<sup>95</sup>.

Une méthode désormais couramment employée est l'audit social, qui est généralement utilisé lorsque les organisations et les communautés sont préoccupées par les dépenses des autorités locales.

### **Utiliser un audit social pour contribuer à réaliser le droit à l'assainissement**

La Constitution sud-africaine garantit à tous le droit d'accès à des installations sanitaires propres. Dans la ville du Cap, au moins 500 000 personnes n'ont toujours pas accès à de telles installations. En avril 2013, l'organisation de la société civile Social Justice Coalition et les résidents de Khayelitsha, implantation sauvage en périphérie de la ville, ont mené un audit social sur les toilettes chimiques fournies à la communauté par la municipalité. Dans le cadre de l'audit social, Social Justice Coalition et ses volontaires ont dénombré toutes les toilettes à Khayelitsha et ont comparé ces chiffres aux dossiers de la municipalité indiquant le nombre supposé de toilettes. Ils ont interrogé des centaines de résidents locaux sur le nettoyage et l'entretien des toilettes. L'organisation a conclu que 54 % des toilettes étaient inutilisables, et que les obligations contractuelles de nettoyage n'étaient pas respectées. Dans certains cas, entre 10 et 26 familles se partageaient une seule toilette. Dans la mesure où la ville versait plus de 126 millions de rand (13 millions de dollars des États-Unis) au prestataire pour fournir et entretenir les toilettes temporaires, une grande partie des fonds publics était dépensée sans garantir concrètement le droit des résidents d'accéder à des installations sanitaires propres<sup>96</sup>.

Dans certains cas, le gouvernement et la société civile travaillent ensemble pour contrôler et analyser la qualité et l'incidence des dépenses publiques. Certaines méthodes qui sont aujourd'hui principalement utilisées par la société civile peuvent également fournir aux gouvernements des idées et des informations utiles, pour une utilisation par le gouvernement seul ou en collaboration avec la société civile<sup>97</sup>.

### **Organes et mécanismes internationaux et régionaux chargés des droits de l'homme**

Les organes et mécanismes internationaux et régionaux chargés des droits de l'homme se sont dits de plus en plus intéressés et préoccupés par le rôle du budget dans la réalisation des droits de l'homme. Si la présente publication est précisément axée sur le droit international des droits de l'homme et les organes et mécanismes correspondants, il convient d'indiquer que les organes régionaux commencent eux aussi à s'intéresser de plus près aux budgets publics. L'extrait du rapport annuel du Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression (voir sect. A) illustre cet intérêt.

Certains organes internationaux examinent de près les questions budgétaires. On peut notamment citer les organes suivants qui ont récemment formulé des commentaires dans leurs observations finales sur des rapports de pays :

Le Comité des droits de l'enfant<sup>98</sup> :

- « 17. Comme suite à sa journée de débat général de 2007 sur le thème "Les ressources pour les droits de l'homme – responsabilité des États" et dans l'optique des articles 2, 3, 4 et 6 de la Convention, le Comité recommande à l'État partie :
  - a) De suivre une démarche axée sur les droits de l'enfant lors de l'élaboration du budget de l'État en mettant en place un système de suivi de l'allocation et de l'utilisation des ressources destinées aux enfants pour l'ensemble du budget, et d'utiliser ce système de suivi pour procéder à des études d'impact pour déterminer la manière dont les investissements dans un secteur donné peuvent servir "l'intérêt supérieur de

l'enfant", en veillant à ce que la différence d'impact de ces investissements sur les filles et les garçons soit mesurée ;

- b) D'effectuer une évaluation complète des ressources budgétaires requises et d'établir des lignes de crédit claires dans l'optique d'une réduction progressive des disparités dans les indicateurs relatifs aux droits de l'enfant ;
- c) D'assurer une budgétisation transparente et une budgétisation participative au moyen d'un dialogue public, en particulier avec les enfants, et de veiller à ce que les autorités locales rendent dûment compte de leurs actions ;
- d) De définir des lignes budgétaires stratégiques pour les enfants défavorisés ou vulnérables, dont la situation peut requérir des mesures sociales volontaristes, et de veiller à ce que ces lignes soient préservées même en cas de crise économique, de catastrophe naturelle ou d'autres situations d'urgence [...] ».

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels<sup>99</sup> :

- « 11. Le Comité est particulièrement préoccupé par l'absence d'informations quant à savoir si l'État partie a agi au maximum de ses ressources disponibles en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte (art. 2, par. 1). Le Comité recommande à l'État partie d'évaluer régulièrement l'impact des mesures prises et des allocations budgétaires aux divers domaines d'application du Pacte afin d'apprécier si l'État partie a agi au maximum de ses ressources disponibles en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte, en tenant compte de l'Observation générale n° 3 (1990) du Comité sur la nature des obligations des États parties et de sa déclaration de 2007 sur l'obligation d'agir "au maximum de ses ressources disponibles" dans le contexte d'un protocole facultatif au Pacte. ».

L'intérêt que suscitent les budgets publics va bien au-delà des organes de traités. Les questions budgétaires pourraient être examinées dans le

cadre de l'Examen périodique universel effectué par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Quelques rapporteurs spéciaux de l'ONU ont commencé à s'interroger sur les budgets publics dans le cadre de leurs visites de pays ; la présente publication contient des exemples d'observations des Rapporteurs spéciaux sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement et sur le droit à l'alimentation.

Les organisations de la société civile soulèvent elles aussi des questions concernant le budget dans leurs « rapports officieux » sur les rapports périodiques que les pays présentent aux organes de traités, et les examinent avec les rapporteurs spéciaux.

### **Extrait d'un rapport officieux sur l'Inde présenté par la société civile au Comité des droits de l'enfant<sup>100</sup>**

« Depuis le dernier examen, d'importantes avancées ont été réalisées quant à la reconnaissance du budget pour les enfants par le Gouvernement indien. [...] Cela étant, l'augmentation des ressources en faveur des enfants n'est pas proportionnelle à l'augmentation du budget global du Gouvernement de l'Union. En 2013-2014, tandis que le budget global de l'Union augmentait de 11,7 % par rapport à l'exercice précédent, les allocations visant les enfants augmentaient de 8,7 %. »

« On a observé une augmentation constante des allocations et dépenses en faveur des enfants. Elles représentaient 2,39 % du budget total en 2000-2001 et ont systématiquement augmenté jusqu'à plus de 5 % en 2006-2007 pour stagner depuis lors autour des 5 %, ce qui est clairement assez faible. Toutefois, l'analyse du budget pour enfants, menée par l'organisation HAQ: Centre for Child Rights, montre que dans le budget du Gouvernement central, la part des allocations pour les enfants a légèrement augmenté en passant de 5,08 % à 5,09 % entre 2007-2008 et 2011-2012 ; et la part des dépenses consacrées aux enfants a diminué et est passée de 4,28 % à 4,11 % entre 2007-2008 et 2009-2010, ce qui traduit une sous-utilisation des fonds déjà maigres alloués à la mise en œuvre des droits de l'enfant. »

### **Points clés à retenir concernant les obligations en matière de droits de l'homme pour ce qui est du contrôle et de l'évaluation du budget**

- Les assemblées législatives et les institutions de défense des droits de l'homme doivent disposer des ressources et des pouvoirs nécessaires pour examiner le budget national et veiller à ce qu'il soit élaboré et mis en œuvre dans le respect des obligations du gouvernement en matière de droits de l'homme.
- Les ISC doivent être encouragées à inclure dans leur évaluation annuelle du budget de l'État une appréciation du respect par le gouvernement de ses obligations en matière de droits de l'homme, notamment :
  - Son obligation de collecter et de dépenser les fonds de façon non discriminatoire ;
  - Son obligation de rendre les ressources nécessaires disponibles pour assurer l'exercice des droits de l'homme dont la réalisation ne dépend pas de la disponibilité des ressources ; et
  - Son obligation d'assurer progressivement la réalisation des autres droits en utilisant au maximum les ressources disponibles.

Les rapports présentés aux organes et mécanismes internationaux chargés des droits de l'homme doivent contenir des informations pertinentes sur le budget de l'État et les mesures prises par le gouvernement pour respecter ses obligations lors de l'établissement et de l'exécution du budget.

# ANNEXES

## ANNEXE I Méthodes de suivi et d'analyse des budgets

| Méthode  | Brève description de la méthode  | Utilisation potentielle pour contrôler et analyser les droits de l'homme   |
|--|--|--|
| <p><b>I. Analyser les chiffres figurant dans les budgets publics et dans les rapports financiers gouvernementaux</b></p> |  |  |
| <p>Analyse socioéconomique du budget</p>   | <p>Détermine la façon dont un budget empiète ou pourrait empiéter sur des personnes appartenant à différentes catégories (classe sociale, sexe, appartenance ethnique, etc.). L'analyse peut viser les recettes (par exemple, quelle est l'incidence de l'impôt sur les revenus sur les différentes catégories de personnes ? Quelle est l'incidence d'une taxe sur les ventes sur les personnes en fonction de leur sexe ?) ou les allocations et dépenses (par exemple, qui sont les principaux bénéficiaires de certains types précis de dépenses publiques et pourquoi ?).</p> | <p>Cette méthode est utile pour déceler des cas de discrimination dans la production de recettes ou dans les dépenses en fonction de la catégorie visée. Elle peut par exemple montrer que le financement de la santé bénéficie de manière disproportionnée aux résidents des zones urbaines, que les filles bénéficient moins des fonds consacrés à l'éducation que les garçons, ou que les groupes à faible revenu versent une part disproportionnée d'impôts.</p> |

|                               |   |  |
|-------------------------------|---|--|
| Analyse sectorielle du budget | Examine des catégories précises du budget comme, par exemple, les allocations relatives à la santé. Il peut s'agir d'analyser la répartition des dépenses en matière de santé (par exemple, quels montants sont respectivement versés aux hôpitaux et aux services de soins de santé primaires, quels montants sont respectivement consacrés aux salaires et aux médicaments) ou d'analyser le montant alloué ou dépensé dans le domaine de la santé par rapport à d'autres secteurs économiques ou sociétaux (comme l'éducation ou la sécurité). | Une analyse sectorielle qui compare les parts du budget destinées à des secteurs précis (comme la santé, le tourisme, la justice, l'éducation, la police, les forces armées, etc.) peut renseigner sur les secteurs de l'économie ou de la société qui sont privilégiés par le gouvernement. Une analyse d'un secteur budgétaire donné (par exemple, l'éducation) peut aider à déterminer si les priorités définies dans le budget de l'éducation sont conformes aux obligations du gouvernement, notamment à l'obligation de privilégier l'enseignement primaire gratuit. |
|                               | Une analyse sectorielle peut également examiner les recettes, les types de recettes sur lesquelles le gouvernement s'appuie (comme les taxes sur les revenus, les ventes ou la consommation ; les revenus des entreprises publiques ; les revenus produits grâce aux ressources naturelles, comme le pétrole ou le secteur minier).   | Par ailleurs, une analyse des recettes peut mettre en évidence la dépendance du gouvernement envers les taxes sur les ventes, dont l'incidence est généralement disproportionnée pour les groupes à faible revenu, ou envers les redevances sur des services essentiels (comme les soins de santé), ce qui empêche souvent les mêmes groupes d'accéder aux soins nécessaires.  |
| Résumé du budget              | Un résumé peut plus ou moins recouper le guide budgétaire ou le « budget des citoyens » (voir sect. II ci après). Cela étant, le résumé d'un budget vise essentiellement à expliquer le contenu et les priorités du budget pour l'année en cours. Il est souvent produit par des groupes de la société civile immédiatement après la publication du budget de l'exécutif, pour expliquer ce budget aux législateurs, aux autres groupes intéressés et au public en général.   | Les résumés de budgets sont des outils pédagogiques importants, que ce soit pour sensibiliser la population au budget dans son ensemble ou pour expliquer, notamment aux législateurs, les modifications qui devraient être apportées à certains postes ou domaines budgétaires pour respecter les obligations du gouvernement en matière de droits de l'homme.  |



|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>Analyse des rapports budgétaires mensuels, trimestriels, semestriels et de fin d'année</p> | <p>Les rapports financiers qu'un gouvernement produit au cours et à la fin d'un exercice budgétaire fournissent des renseignements essentiels sur la quantité de recettes que le gouvernement a été effectivement en mesure de collecter et sur les montants qu'il a dépensés. L'analyse de ces rapports permet de comparer les projections aux chiffres réels. Un écart important entre les projections et les chiffres réels interroge notamment sur l'efficacité de la planification du gouvernement, sa capacité de fournir des services ou sa volonté politique de dépenser des fonds dans des domaines précis.</p> | <p>Il est toujours important d'examiner non seulement les crédits alloués par un gouvernement, mais aussi ses dépenses effectives. Il peut notamment ressortir des allocations budgétaires que le gouvernement entend appliquer une politique précise sans discrimination, mais les dépenses peuvent révéler une toute autre situation. Autre possibilité, les allocations visant des domaines soucieux des droits de l'homme peuvent augmenter chaque année, mais parallèlement les dépenses peuvent stagner ou diminuer (ce qui soulève la question de la régression). Il ressort parfois des rapports semestriels que les recettes ont été plus importantes que prévu, mais les rapports suivants peuvent montrer que les allocations correspondantes ont été consacrées à des domaines non prioritaires en termes de droits de l'homme.</p> |
| <p>Calcul des coûts</p>   | <p>Le calcul des coûts est un processus d'estimation du coût des biens et services. Lorsqu'un gouvernement entend mettre en œuvre une nouvelle politique ou introduire un nouveau programme ou projet, il doit déterminer le montant à prévoir dans le budget pour financer cette politique, ce programme ou ce projet. Certains groupes de la société civile procèdent également à un calcul des coûts s'ils prévoient, par exemple, de proposer au gouvernement de mettre en œuvre un nouveau programme et qu'ils veulent être en mesure d'en donner le coût.</p>  | <p>Si un programme gouvernemental lié aux droits de l'homme est inefficace du point de vue des droits de l'homme, et que le gouvernement souhaite le modifier ou introduire un nouveau programme qui lui permettra de respecter davantage ses obligations en matière de droits de l'homme, il devra calculer le coût d'un tel changement. De même, si un groupe de la société civile estime que le gouvernement doit modifier ses politiques ou programmes pour respecter davantage les droits de l'homme, il peut estimer le coût que cela représentera pour le gouvernement, et même indiquer où aller chercher des fonds dans le budget pour opérer ce changement.</p>   |

## II. Rendre les budgets plus accessibles ou plus représentatifs des priorités de la population

|   |  |   |
|---|--|---|
| Guide budgétaire                          | Les guides expliquent souvent simplement la structure ou le contenu d'un budget public et du processus budgétaire. Lorsqu'il est produit par le gouvernement, le guide peut être qualifié de « budget des citoyens », bien que ces guides soient aussi élaborés par des groupes de la société civile.  | Le guide budgétaire est un outil pédagogique essentiel qui favorise l'exercice du droit de chacun de participer aux affaires publiques.                                 |
| Débats publics sur le budget/ la pauvreté | Lorsqu'ils sont organisés par la société civile, ces débats publics font souvent partie d'un processus qui donne lieu à un budget parallèle ou à un budget du peuple (voir ci dessous). Ils visent généralement à inciter le grand public à soulever des points, en particulier en ce qui concerne la pauvreté, qui devraient être abordés dans le budget public. Lorsqu'ils sont organisés par le gouvernement, ils sont généralement qualifiés de processus « budgétaire participatif ». | Ces débats peuvent être plus ou moins imprégnés de considérations liées aux droits de l'homme et du souci de voir ces droits de l'homme reflétés dans le budget public. |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>Budget parallèle ou budget du peuple</p> | <p>Un « budget parallèle » est généralement élaboré par un groupe de la société civile pour proposer l'intégration de priorités dans le budget public, ou pour montrer à quoi ressemble un budget public qui tient suffisamment compte des besoins d'un ou de plusieurs groupes précis. Un budget parallèle, généralement établi dans le cadre d'un processus participatif, ne contient pas beaucoup de chiffres, mais énumère plutôt les priorités de certaines communautés qui devraient figurer dans le budget public. Il est plus approfondi et structuré, et comprend des propositions de chiffres. Il peut s'agir d'un budget de remplacement « complet » ou d'une proposition se limitant à une partie précise du budget (par exemple, le budget de l'éducation, de la santé ou du logement) qui concerne spécifiquement un groupe ou une communauté.</p> | <p>Un budget parallèle (ou budget du peuple) peut être utilisé pour sous-entendre ou montrer à quoi devrait ressembler un budget respectueux des droits de l'homme. Plus simplement, un budget parallèle peut indiquer quelles priorités doivent figurer dans un budget qui tient compte des priorités en matière de droits de l'homme. Dans les budgets parallèles les plus approfondis, les chiffres pourraient s'inspirer des normes relatives aux droits de l'homme pour indiquer ce qu'un budget devrait contenir et les sources de recettes et allocations auxquelles le gouvernement devrait accorder la priorité.</p> |
|---|--|---|

### III. *Suivi des dépenses dans un budget public*

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>Étude de suivi des dépenses publiques</p> | <p>Une étude de suivi des dépenses publiques permet de suivre le flux de ressources depuis leur origine et jusqu'à leur destination finale (généralement la prestation de service). L'étude de suivi des dépenses publiques est utile pour souligner le détournement de fonds publics, notamment lors de leur transfert du niveau national au niveau local.</p> | <p>Les études de suivi des dépenses publiques peuvent être utiles à de multiples égards pour évaluer le respect des droits de l'homme. Un des principes fondamentaux des droits de l'homme est la responsabilité, et les informations recueillies dans le cadre de ces études peuvent documenter l'existence de mécanismes d'établissement des responsabilités ou leurs faiblesses. L'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels, que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels impose aux gouvernements, signifie notamment que les gouvernements doivent utiliser leurs fonds efficacement, et que les fonds alloués à des programmes relatifs aux droits de l'homme doivent être intégralement dépensés pour la mise en œuvre de ces programmes.</p> |
|  | <p>Les enquêtes qui constituent la base de ces études permettent de recueillir des informations sur des sujets autres que les flux financiers et sont ainsi utiles pour évaluer l'efficacité en termes d'utilisation des fonds, de qualité des services, de mécanismes de responsabilité, etc.</p>  | <p>Ainsi, les détournements ou déficiences révélés par les études de suivi des dépenses publiques sont des éléments de preuve importants pour ce qui est du respect par un gouvernement de ses obligations en matière de droits de l'homme.</p>   |

|   |   |  |
|---|---|--|
| <p>Système communautaire de contrôle et d'évaluation des dépenses</p> | <p>Un système communautaire de contrôle et d'évaluation des dépenses publiques permet à la communauté de suivre les programmes et projets du gouvernement qui sont mis en œuvre à l'échelle locale, pour veiller à ce que les fonds alloués à des programmes ou projets spécifiques soient dépensés à cette fin (et non à d'autres fins), et vérifier que les fonds sont dépensés de manière efficace (par exemple, les fonds destinés aux manuels scolaires servent à acheter des manuels adaptés, de bonne qualité et à un prix raisonnable).</p>   | <p>Le contrôle communautaire des dépenses peut permettre d'établir si un gouvernement respecte ou non ses obligations en matière de droits de l'homme dans le cadre des dépenses effectives de fonds publics, et si ces fonds sont utilisés de manière efficace (voir ci dessus, les études de suivi des dépenses publiques).</p>  |
| <p>Contrôle des offres d'achat et des contrats</p>                    | <p>Une part importante du budget public sert à payer les fournisseurs de biens et services (par exemple de médicaments, manuels scolaires, matériel de construction). Les contrats relatifs à la fourniture de ces biens et services sont conclus en fonction des offres faites à la suite des procédures d'appel d'offres lancées par le gouvernement. Les groupes qui contrôlent les offres d'achat et les contrats évaluent les critères techniques proposés dans les offres et comparent le contenu de l'offre sélectionnée avec ces critères et les autres offres pour déterminer si le gouvernement a passé un marché rentable.</p> | <p>Le contrôle des offres d'achat et des contrats peut fournir des indications précieuses pour déterminer si un gouvernement respecte ses obligations d'établir le budget nécessaire pour réaliser les droits de l'homme et d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels en dépensant efficacement les fonds publics.</p> |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>Contrôle de la fourniture des biens et services achetés</p> | <p>Pour compléter le contrôle des offres d'achat et des contrats, il convient de veiller à ce que le prestataire sélectionné fournisse les biens et services promis, en respectant la quantité et la qualité indiquées. Cette méthode est généralement plus participative que la méthode précédente, dans la mesure où elle suppose la participation des membres des communautés concernées (comme la participation des élèves au contrôle d'un contrat de fourniture de manuels scolaires). Les personnes chargées du contrôle sont présentes au moment de la fourniture des biens (ou des services) concernés, pour vérifier que la quantité correspond aux chiffres indiqués et que la qualité est suffisante en examinant des échantillons.</p> | <p>Là encore, cette méthode de suivi des dépenses qui évalue la qualité et la quantité des biens et services fournis, peut permettre de déterminer si un gouvernement respecte ses obligations d'établir le budget nécessaire pour réaliser les droits de l'homme et d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels.</p> |
|--|---|---|

#### IV. Recours aux audits

|   |   |  |
|---|---|--|
| <p>Audits de contrôle et tendance des évaluations de rapports d'audit</p> | <p>L'ISC nationale analyse le budget public et les rapports financiers connexes pour faire en sorte que les dépenses prévues dans les rapports ont effectivement été effectuées, dans le respect des lois et réglementations applicables. Des organisations et institutions extérieures contrôlent les rapports annuels de l'ISC, qui peuvent contenir des informations importantes sur les dépenses publiques, signaler des erreurs, des cas de fraude et autres déficiences dans la gestion financière du gouvernement.</p> | <p>Les rapports d'audits de contrôle fournissent des indications quant à la fiabilité générale de la gestion financière du gouvernement, et donc à l'utilité de ces rapports pour évaluer le respect par le gouvernement de ses obligations en matière de droits de l'homme. De plus, même si l'ISC n'analyse qu'une partie des comptes publics chaque année, elle peut avoir récemment contrôlé des ministères ou départements particulièrement importants en matière de droits de l'homme, comme ceux qui sont chargés de l'éducation, des prisons, de la justice, de la santé, etc. Toute information de ce type peut permettre de mieux comprendre à quel point un gouvernement respecte ses diverses obligations.</p> |
|---|---|--|

|              |   |   |
|--------------|---|---|
| Audit social | <p>Un audit social consiste à évaluer les mesures prises par un département ou un bureau gouvernemental. Il vise essentiellement à déterminer si les fonds publics ont été utilisés aux fins prévues, en particulier pour ce qui est des programmes et projets concernant les groupes à faible revenu. L'audit social recueille généralement des informations auprès de particuliers et de communautés (les destinataires ou bénéficiaires supposés des programmes ou projets), au sujet de l'utilisation, abusive ou non, des fonds publics concernés. Il s'agit d'un outil utile pour découvrir des cas de fraude et de corruption, et pour permettre au public de mieux comprendre le budget public et la documentation connexe. Il s'agit en outre de mécanismes efficaces de responsabilité, dans la mesure où ils supposent des débats publics qui réunissent des communautés et des représentants du gouvernement.</p> | <p>L'audit social est un outil important pour faire progresser le droit fondamental de participer aux affaires publiques, et constitue un mécanisme efficace pour demander des comptes aux représentants du gouvernement s'ils ne respectent pas leurs obligations en matière de droits de l'homme. Cette méthode est également utile pour déterminer si les fonds alloués à des projets ou programmes liés aux droits de l'homme sont utilisés de manière efficace aux fins prévues. Dans le cas contraire, il serait établi que le gouvernement n'a pas respecté ses obligations d'utiliser efficacement le budget pour réaliser les droits de l'homme et d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour faire progresser ces droits (voir plus haut, les études de suivi des dépenses publiques).</p> |
|--------------|---|---|

|                          |  |   |
|--------------------------|--|---|
| <p>Audit indépendant</p> | <p>Outre les audits sociaux, des acteurs extérieurs entreprennent parfois d'autres types de contrôle des dépenses publiques en toute indépendance. Les procédures utilisées varient. Certaines ressemblent aux audits des ISC, en ce sens qu'elles consistent à comparer les rapports financiers du gouvernement avec d'autres documents financiers, notamment des factures. Dans le cadre d'autres procédures, les factures ne sont pas examinées, mais le contrôle porte sur toute une série de rapports financiers et autres documents du gouvernement, ainsi que l'audit mené par celui-ci, pour les comparer au budget.</p> | <p>Un audit indépendant pourrait, au même titre qu'un audit officiel, avoir pour objectif de fournir des indications sur les questions liées aux droits de l'homme.</p> |
|                          | <p>Compte tenu de la complexité de ces audits et de la nécessité de consulter les documents officiels pertinents, ces audits ont jusqu'à présent essentiellement porté sur des ministères, des départements, des programmes ou des projets précis. Il est arrivé que le gouvernement et des acteurs extérieurs coopèrent pour procéder à un audit conjoint.</p>  |   |



## V. Déterminer l'incidence du budget public

Fiche d'évaluation citoyenne

Les fiches d'évaluation citoyenne sont fondées sur des enquêtes visant à évaluer la satisfaction des usagers quant à la qualité, la suffisance et l'efficacité des services publics. Le formulaire d'enquête est élaboré par un petit groupe de réflexion composé d'usagers et de prestataires de services, qui définissent les principaux problèmes liés aux services. Le formulaire est ensuite utilisé dans le cadre d'entretiens avec un groupe plus large d'usagers sélectionnés au hasard, et les résultats sont compilés dans une « fiche d'évaluation ». Les « appréciations » indiquées sur les fiches sont ensuite communiquées aux usagers, et des pressions sont exercées sur les prestataires pour qu'ils améliorent leurs services grâce à la couverture médiatique et aux campagnes menées par la société civile.

L'« obligation de résultat » impose à un gouvernement non seulement d'allouer et de dépenser des fonds en ayant pour objectif de faire progresser les droits de l'homme, mais aussi de procéder à des dépenses efficaces pour atteindre cet objectif. Il est donc indispensable de déterminer les conséquences des dépenses publiques pour évaluer le respect par un gouvernement de ses obligations. Conformément aux droits de l'homme, chacun doit avoir accès à des services précis (notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et du logement), et ces services doivent être abordables, accessibles et de bonne qualité. Il est donc évident que les fiches d'évaluation citoyenne peuvent fournir des données importantes pour évaluer le respect par un gouvernement de ses obligations de résultat.

|                                  |   |  |
|----------------------------------|---|--|
| Fiche d'évaluation communautaire | <p>Une fiche d'évaluation communautaire est un mélange d'audit social, de contrôle communautaire et de fiche d'évaluation citoyenne. Les représentants d'une communauté se réunissent au sein de groupes de réflexion et élaborent des fiches d'évaluation concernant la fourniture de certains services. La fiche est moins complète que les enquêtes donnant lieu aux fiches d'évaluation citoyenne et chaque groupe la remplit lui-même donc le nombre de participants est moins important. Le caractère moins approfondi de cette fiche et la plus petite taille des groupes concernés permettent d'obtenir des résultats plus rapidement. Des débats sont organisés avec les prestataires de services, qui doivent s'autoévaluer. Une réunion publique est organisée (comme pour les audits sociaux), et laisse place à un débat entre la communauté et les prestataires au sujet de la prestation de service.</p> | <p>Une fiche d'évaluation communautaire peut être utilisée de la même façon qu'une fiche d'évaluation citoyenne.</p>   |
| Analyse de l'incidence des taxes | <p>Cette analyse consiste à examiner des taxes précises pour déterminer les groupes qui sont en fin de compte les plus touchés par ces taxes. L'analyse de l'incidence des taxes est relativement complexe et, partant, est généralement entreprise par des agences gouvernementales et des instituts universitaires ou de recherche, plutôt que par des organisations de la société civile.</p>  | <p>Les gouvernements sont obligés de collecter des recettes d'une manière qui fait progresser et non qui entrave la réalisation des droits de l'homme. Certaines taxes, comme la TVA, sont régressives en ce sens que les pauvres versent une partie disproportionnée de leurs revenus pour la payer. L'analyse de l'incidence des taxes peut permettre de déterminer si certaines taxes imposées par le gouvernement ont des effets discriminatoires.</p> |

|   |   |  |
|---|---|--|
| <p>Analyse de l'incidence des prestations</p> | <p>L'analyse de l'incidence des prestations examine des politiques, des programmes ou des dépenses spécifiques pour déterminer quels groupes finissent par en bénéficier. Comme l'analyse de l'incidence des taxes, l'analyse de l'incidence des prestations est assez complexe et est généralement effectuée par des agences gouvernementales, des instituts universitaires ou de recherche.</p> | <p>Bien que souhaitable, il n'est pas suffisant pour un gouvernement d'allouer et de dépenser les fonds publics en ayant pour objectif de réaliser les droits de l'homme. Conformément à ses obligations de résultat, les dépenses publiques doivent avoir pour effet la réalisation effective des droits. L'analyse de l'incidence des prestations permettra de déterminer si les bénéficiaires potentiels de ces dépenses seront les mêmes que les bénéficiaires initialement visés.</p> |
|---|---|--|

## ANNEXE II Autres ressources

### **Droits de l'homme et budgets publics en général**

Centre de recherche et d'analyse Fundar, International Budget Project et International Human Rights Internship Program, *Dignity Counts: A Guide to Using Budget Analysis to Advance Human Rights*, Mexico et Washington, 2004. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Dignity-Counts-A-Guide-to-Using-Budget-Analysis-to-Advance-Human-Rights-English.pdf>.

Shultz Jim, *Promises to Keep: Using Public Budgets as a Tool to Advance Economic, Social and Cultural Rights*, Mexico, Fondation Ford et Centre de recherche et d'analyse Fundar, 2002. Disponible à l'adresse suivante : [www.internationalbudget.org/themes/ESC/FullReport.pdf](http://www.internationalbudget.org/themes/ESC/FullReport.pdf).

### **Budgets publics et droits économiques, sociaux et culturels en général**

Blyberg Ann et Hofbauer Helena, *Article 2 & Governments' Budgets*, Washington, International Budget Partnership, 2014. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/publications/escarticle2>.

### **Budgets publics et droits économiques, sociaux et culturels – Le droit à l'alimentation**

Blyberg Ann et Mischler Frank, *Budget Work to Advance the Right to Food: "Many a Slip..."*, Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 2009. Disponible à l'adresse suivante : [www.fao.org/righttofood/publications/publications-detail/en/c/129287](http://www.fao.org/righttofood/publications/publications-detail/en/c/129287).

### **Budgets publics et droits économiques, sociaux et culturels – Le droit à l'eau et à l'assainissement**

De Albuquerque Caterina, *Financing, Budgeting and Budget Tracking for the Realisation of the Human Rights to Water and Sanitation, in Realising the Rights to Water and Sanitation: A Handbook, 3, Financing*, Portugal,

Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, 2014. Disponible à l'adresse suivante : [www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Handbook/Book3\\_Finance.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Handbook/Book3_Finance.pdf).

### **Budgets publics et droits économiques, sociaux et culturels – Le droit à l'éducation**

International Budget Project et International Human Rights Internship Program, *Reading the Books: Governments' Budgets and the Right to Education*, Washington, 2010. Disponible à l'adresse suivante : [www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/IHRIP\\_IBP\\_Right\\_to\\_Education\\_and\\_Government\\_Budgets\\_2010.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/IHRIP_IBP_Right_to_Education_and_Government_Budgets_2010.pdf).

### **Budgets publics et droits des femmes**

Elson Diane, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, New York, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), 2006. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.un.org/ruleoflaw/files/MonitoringGovernmentBudgetsComplianceCEDAW\\_eng.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/MonitoringGovernmentBudgetsComplianceCEDAW_eng.pdf).

### **Budgets publics et droits de l'enfant**

Save the Children et HAQ: Centre for Child Rights, *Budget for Children Analysis: A Beginner's Guide*, Katmandou, Népal, 2010. Disponible à l'adresse suivante : [www.haqrc.org/publications/toolkit-budget-analysis](http://www.haqrc.org/publications/toolkit-budget-analysis).

Streak Judith, *Monitoring Government Budgets to Advance Child Rights: A Guide for NGOs*, Le Cap, Institute for Democracy in South Africa, 2003. Disponible à l'adresse suivante : [www.csoforum.info/wp-content/uploads/2011/04/ACERWC-3rd-CSO-Forum-Monitoring-Government-Budgets-to-Advance-Child-Rights-Presentation.pdf](http://www.csoforum.info/wp-content/uploads/2011/04/ACERWC-3rd-CSO-Forum-Monitoring-Government-Budgets-to-Advance-Child-Rights-Presentation.pdf).

### **Budgétisation participative**

Shah Anwar (dir. publ.), *Participatory Budgeting*, Washington, Banque mondiale, 2007. Disponible à l'adresse suivante : <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>.

## Politiques macroéconomiques et droits de l'homme

Balakrishnan Radhika, *Why MES with Human Rights? Integrating Macro Economic Strategies with Human Rights*, New Brunswick, New Jersey, Rutgers Center for Women's Global Leadership, 2005. Disponible à l'adresse suivante : [www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/19-whymeswithhumanrights-pdf/file](http://www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/19-whymeswithhumanrights-pdf/file).

Caliari Aldo *et al.*, *Bringing Human Rights to Bear in Times of Crisis: A Human Rights Analysis of Government Responses to the Economic Crisis*, document présenté lors du débat de haut niveau de la treizième session du Conseil des droits de l'homme sur la crise économique et financière mondiale, en mars 2010. Disponible à l'adresse suivante : [www.cesr.org/downloads/HRResponsestoEconCrisis\\_Final.pdf](http://www.cesr.org/downloads/HRResponsestoEconCrisis_Final.pdf).

## Suivi et analyse budgétaires

Friedman Joel, *A Guide to Tax Work for NGOs*, Washington, International Budget Project, 2006. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-tax-work-for-ngos>.

Ramkumar Vivek, *Our Money, Our Responsibility: A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures*, Washington, International Budget Project, 2008. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/publications/our-money-our-responsibility-a-citizens-guide-to-monitoring-government-expenditures>.

Shapiro Isaac (dir. publ.), *Guide pour le travail budgétaire*, Washington, International Budget Project, 2001. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Budget-Work-%E2%80%93-French.pdf>.

## NOTES

- 1 Article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Voir par. 34 de l'observation générale n° 14 (2000) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint.
- 2 Pour plus d'informations sur la budgétisation tenant compte des questions de genre, voir Diane Elson, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, New York, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), 2006. Voir aussi : <http://gender-financing.unwomen.org/fr>.
- 3 Pour plus d'informations sur la budgétisation pour les enfants, voir Save the Children et HAQ: Centre for Child Rights, *Budget for Children Analysis: A Beginner's Guide*, Katmandou, Népal, 2010.
- 4 Les résultats de cette enquête, ainsi que des informations détaillées sur les conclusions qui en ont été tirées et la méthode employée, peuvent être consultés à l'adresse suivante : <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-french.pdf>.
- 5 Pour plus d'informations sur la budgétisation participative, voir Anwar Shah (dir. publ.), *Participatory Budgeting*, Washington, Banque mondiale, 2007. Disponible à l'adresse suivante : <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf> ; B. Wampler, *A Guide to Participatory Budgeting*. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgeting.pdf>.
- 6 International Budget Partnership, *The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets*, Washington, 2012. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>.
- 7 Le budget tunisien des citoyens peut être consulté (en arabe) à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/blog/2014/02/05/tunisia-citizens-budget-one-more-step-toward-the-open-budget/>.
- 8 Pour plus d'informations sur les ISC, la transparence, la participation et les responsabilités, voir Aránzazu Guillán Montero, Renzo Lavin et Carolina Cornejo, *When Supreme Audit Institutions Engage with Civil Society: Exploring Lessons from the Latin American Transparency Participation and Accountability Initiative*, U4 Practice Insight, n° 5, 2013.

- 9 Voir [www.internationalbudget.org/themes/ESC/BUDGETGLOSSARY.pdf](http://www.internationalbudget.org/themes/ESC/BUDGETGLOSSARY.pdf).
- 10 Mira Dutschke *et al.*, *Budgeting for Social Housing in Northern Ireland: A Human Rights Analysis*, Belfast, Queen's University Belfast School of Law, 2010.
- 11 Voir Isabel Ortiz, Jingqing Chai et Matthew Cummins, *Identifying Fiscal Space: Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 184 Countries*, document de travail de l'UNICEF sur la politique sociale et économique, décembre 2011. Disponible à l'adresse suivante : [www.unicef.org/socialpolicy/index\\_60136.html](http://www.unicef.org/socialpolicy/index_60136.html).
- 12 Le PIB d'un pays correspond à la valeur marchande de tous les biens et services finaux officiellement produits dans ce pays sur une période donnée, généralement sur un exercice budgétaire.
- 13 Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (A/HRC/4/20/Add.2), par. 59 et 61.
- 14 Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (A/HRC/22/50/Add.1), par. 40.
- 15 Gustavo Maurino et Ezequiel Nino, *Economic and social rights and the Supreme Court of Argentina in the decade following the 2001–2003 crisis*, in Aoife Nolan (dir. publ.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press, 2014, p. 330.
- 16 Akanksha A. Marphatia *et al.*, *Confronting the Contradictions: The IMF, Wage Bill Caps and the Case for Teachers*, Johannesburg, ActionAid International, 2007.
- 17 Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement : rapport du Secrétaire général (A/66/255), par. 30 à 35.
- 18 Par exemple, le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques a calculé que, en 2009, seuls 3,2 % de l'APD ont été consacrés à l'appui budgétaire direct. Pour plus d'informations sur l'APD et les budgets publics, voir Programme des Nations Unies pour le développement, *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*, New York, 2011, p. 146 à 174.
- 19 Pour plus d'informations, voir D. Stuckler, S. Basu et M. McKee, *International Monetary Fund and aid displacement*, in *International Journal of Health Services*, vol. 41, n° 1, 2011, p. 67 à 76.



- 20 Charles Wendo, *Uganda stands firm on health spending freeze*, in *The Lancet*, vol. 360, n° 9348, 7 décembre 2002, p. 1847.
- 21 Caren Grown, *What Gender Equality Advocates Should Know about Taxation* (avant-projet), 28 septembre 2005, p. 17 et 18. Disponible à l'adresse suivante : <http://gender-financing.unwomen.org/~media/files/un%20women/grb/resources/what%20gender%20equality%20advocates%20should%20know%20about%20taxation.pdf>.
- 22 Elson, 2006, p. 72.
- 23 *Educação e Federalismo no Brasil: Combater as Desigualdades, Garantir a Diversidade*, Brasília, UNESCO, 2010, p. 169. Disponible à l'adresse suivante : <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>.
- 24 Elson, 2006, p. 90.
- 25 Jeffrey Owens, *Improving performance of VAT systems is a priority in the context of the economic crisis*, in *World Commerce Review*, septembre 2011, p. 8. Disponible à l'adresse suivante : [www.worldcommercereview.com/publications/article\\_pdf/468](http://www.worldcommercereview.com/publications/article_pdf/468).
- 26 Instituto de Estudos Socioeconômicos, *Budget and Rights: Developing a Budget Analysis Method from the Perspective of Human Rights*, document de travail n° 157, novembre 2009, p. 8 à 10. Disponible à l'adresse suivante : [www.inesc.org.br/library/technical-notes/NT.%20157%20-%20%20Budget%20and%20rights.pdf](http://www.inesc.org.br/library/technical-notes/NT.%20157%20-%20%20Budget%20and%20rights.pdf).
- 27 Cour constitutionnelle colombienne, Décision C-776/03. Disponible à l'adresse suivante : [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm).
- 28 Voir Joshua Berry, *Property Taxes & Public Education Funding: Inequality in the System*, 2011. Disponible à l'adresse suivante : [http://florida.academia.edu/JoshuaBerry/Papers/947704/Property\\_Taxes\\_and\\_Public\\_Education\\_Funding\\_Inequality\\_in\\_the\\_System](http://florida.academia.edu/JoshuaBerry/Papers/947704/Property_Taxes_and_Public_Education_Funding_Inequality_in_the_System).
- 29 Observation générale n° 14 (2000) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.
- 30 Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (A/HRC/19/59/Add.1), par. 15.
- 31 Voir Claire Kumar, *Undermining the Poor: Mineral Taxation Reforms in Latin America*, Christian Aid, Londres, 2009, p. 18. Disponible à l'adresse suivante : [www.christianaid.org.uk/images/undermining-the-poor.pdf](http://www.christianaid.org.uk/images/undermining-the-poor.pdf).

- 32 Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (A/HRC/22/50/Add.2), p. 17.
- 33 Samwah Fallah, *Re-starting from scratch*, in *D+C: Development and Cooperation*, n° 6, 2011, p. 242 et 243. Disponible à l'adresse suivante : [www.dandc.eu/articles/195832/index.en.shtml](http://www.dandc.eu/articles/195832/index.en.shtml).
- 34 Coordination Nationale de la Dynamique Citoyenne, *2008 Budget: Were Expectations of the "Completion Point" Just a Mirage?*, Yaoundé, BASC/Caritas Cameroun, 2008, p. 15 et 16 ; correspondance avec Olivier Nkouna, septembre 2011.
- 35 Steven Friedman, *Sending them a message: Culture, tax collection, and governance in South Africa*, Centre for Policy Studies, Johannesburg, in *Policies: Issues and Actors*, vol. 16, n° 3, juillet 2003.
- 36 Société financière internationale, *Designing a Tax System for Micro and Small Businesses: Guide for Practitioners*, décembre 2007, p. 46.
- 37 Selon certaines études, dans les pays en développement, la fuite illégale des capitaux représente un manque à gagner équivalent à 6 à 9 % du PIB. À titre de comparaison, le montant total des recettes fiscales de ces pays ne représente en moyenne que 13 % du PIB. Voir Ministère norvégien des affaires étrangères, *Tax Havens and Development: Status, Analyses and Measures*, Oslo, Publications du Gouvernement, 2009, p. 64.
- 38 Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, University of Chicago Press, 2015.
- 39 Richard Murphy, *The Cost of Tax Abuse: A Briefing Paper on the Cost of Tax Evasion Worldwide*, Réseau mondial pour la justice fiscale, novembre 2011. Disponible à l'adresse suivante : [www.tackletaxhavens.com/Cost\\_of\\_Tax\\_Abuse\\_TJN\\_Research\\_23rd\\_Nov\\_2011.pdf](http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN_Research_23rd_Nov_2011.pdf).
- 40 Ibid.
- 41 Voir Adrija Bose, *Without black money, India can be \$9tn economy*, First Post, 5 septembre, 2011. Disponible à l'adresse suivante : [www.firstpost.com/economy/without-black-money-india-can-be-9-tn-economy-74539.html](http://www.firstpost.com/economy/without-black-money-india-can-be-9-tn-economy-74539.html).
- 42 Inter-American Dialogue, SÍNTESIS, 3 juin 2010. Disponible (en espagnol) à l'adresse suivante : [http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/Final%20Policy%20Brief\\_3\\_Sp%2008%2020.pdf](http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/Final%20Policy%20Brief_3_Sp%2008%2020.pdf).
- 43 Budget 2011/12 de l'Union indienne, tableau 12, p. 35. Disponible à l'adresse suivante : <http://indiabudget.nic.in/ub2011-12/statrevfor/annex12.pdf>.

- 44 Alexander Klemm, *Causes, Benefits, and Risks of Business Tax Incentives*, document de travail du FMI, n° 09/21, Washington, 2009. Disponible à l'adresse suivante : [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0921.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0921.pdf).
- 45 Ann Blyberg, *Film Subsidies are the Real House of Cards*, Maryland Center on Economic Policy, 10 décembre 2014. Disponible à l'adresse suivante : [www.mdecono-my.org/film-subsidies-are-the-real-house-of-cards](http://www.mdecono-my.org/film-subsidies-are-the-real-house-of-cards).
- 46 Pour plus d'informations, voir Anwar Shar (dir. publ.), *Local Budgeting*, Banque mondiale, Washington, 2007. Disponible à l'adresse suivante : <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/LocalBudgeting.pdf>.
- 47 Stephan Danninger, Marco Cangiano et Annette Kyobi, *The Political Economy of Revenue-Forecasting Experience from Low-Income Countries*, document de travail du FMI, n° 05/2, Washington, 2005. Disponible à l'adresse suivante : [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0502.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0502.pdf).
- 48 Document émanant du Vice-ministère de l'alimentation, VISAN, MAGA, 2006.
- 49 Ann Blyberg et Frank Mischler, *Budget Work to Advance the Right to Food: "Many a Slip..."*, Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 2009, p. 59.
- 50 Ann Blyberg et Helena Hofbauer, *Non-discrimination: Discriminatory Expenditures Based on Health Status*, in *Article 2 & Governments' Budgets*, Washington, International Budget Partnership, 2014. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/publications/escrarticle2>.
- 51 Elson, 2006, p. 97.
- 52 Vimala Ramachandran et Sapna Goel, *Tracking Funds for India's Most Deprived: The Story of the National Campaign for Dalit Human Rights 'Campaign 789'*, International Budget Partnership, étude n° 6, août 2011. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/publications/tracking-funds-for-indias-most-deprived-the-story-of-the-national-campaign-for-dalits-human-rights-campaign-789>.
- 53 Alizeh Bhojani (dir. publ.), *Show Me the Money: Achieving Economic, Social, and Cultural Rights through Government Budgets*, University of Washington, Henry M. Jackson School of International Studies, rapport de 2011 de l'équipe spéciale, p. 196 à 198.
- 54 A/HRC/19/59/Add.1, p. 6.

- 55 Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement (A/HRC/21/42/Add.3), p. 18.
- 56 Anatol Lieven, *Pakistan: A Hard Country*, Public Affairs, New York, 2011, p. 260.
- 57 Neil Overy, *South Africa: Civil Society Uses Budget Analysis and Advocacy to Improve the Lives of Poor Children*, Washington, International Budget Partnership, 19 juin 2010. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/?l=&s=child+support+grant>.
- 58 Cette discussion vaut pour les dépenses autant que pour les allocations.
- 59 Voir Saranne Durham et Len Verwey, *Where Does Our Money Go? Priority and Progress in the South African Health Budget*, bulletin d'information électronique de l'International Budget Partnership, n° 55, juillet et août 2010. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/newsletter55.pdf>.
- 60 Voir, par exemple, Kate Tissington, *A Review of Housing Policy and Development in South Africa since 1994*, Socio-Economic Rights Institute of South Africa, 2010. Cette étude vise à mieux faire comprendre comment la réalisation progressive d'un droit peut être évaluée, notamment au moyen d'une large gamme d'indicateurs sociaux et économiques. Le Center for Economic and Social Rights s'emploie également à élaborer un ensemble d'outils de suivi des droits économiques, sociaux et culturels (voir [www.cesr.org/section.php?id=179](http://www.cesr.org/section.php?id=179)).
- 61 Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, p. 12.
- 62 M. Dutschke *et al.*, 2010, p. 33.
- 63 Voir Prashant Raymus, *In India Budget Analysis Informs a High Court Case to Protect Local Health for Women and Children*, bulletin d'information électronique de l'International Budget Partnership, n° 58, janvier et février 2011. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/newsletters/newsletter-no-58-english/>.
- 64 Voir l'observation générale n° 3 (1990) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.
- 65 Luke Holland, *Mauled by the Celtic Tiger: Human Rights in Ireland's Economic Meltdown*, Center for Economic and Social Rights, Madrid, 2012, p. 20. Disponible à l'adresse suivante : [www.cesr.org/downloads/cesr.ireland.briefing.12.02.2012.pdf](http://www.cesr.org/downloads/cesr.ireland.briefing.12.02.2012.pdf).
- 66 Correspondance électronique avec Virginia Brás Gomes, 2012.

- 67 Rapport du Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme (MONUSCO-HCDH) sur les décès dans les lieux de détention en République démocratique du Congo, mars 2013, p. 18 et 19. Disponible à l'adresse suivante : <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/BCNUDH%20-%20Rapport%20sur%20les%20d%C3%A9c%C3%A8s%20en%20d%C3%A9tention%20-%20Mars%202013%20-%20VERSION%20ORIGINALE.pdf>.
- 68 Exemples d'études consacrées aux répercussions financières et budgétaires de différentes solutions : Open Society Justice Initiative, *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention*, Open Society Foundations, New York, 2011. Disponible à l'adresse suivante : [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/socioeconomic-impact-pretrial-detention-02012011.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/socioeconomic-impact-pretrial-detention-02012011.pdf) ; Roger Bowles et Mark Cohen, *Pre-Trial Detention: A Cost-Benefit Approach*. Disponible à l'adresse suivante : [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justice\\_20081124d\\_0.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justice_20081124d_0.pdf).
- 69 International Justice Resource Center, *In Nencheva v Bulgaria, European Court Finds State Responsible for Deaths in Institutions for Children with Disabilities*, 25 juin 2013. Disponible à l'adresse suivante : [www.ijrcenter.org/2013/06/25/in-nencheva-v-bulgaria-european-court-finds-state-responsible-for-deaths-in-institution-for-children-with-disabilities/](http://www.ijrcenter.org/2013/06/25/in-nencheva-v-bulgaria-european-court-finds-state-responsible-for-deaths-in-institution-for-children-with-disabilities/).
- 70 Pour plus d'informations, voir Ann Blyberg et Frank Mischler, 2009, p. 82 à 88.
- 71 Toutefois, en cas d'incidence indirecte, l'administration publique devrait être en mesure d'expliquer pourquoi et comment ses décisions favoriseront l'exercice des droits de l'homme.
- 72 *The News: 20 percent Annual Budget for Education Sector*, Indonesian Law Update: Legal Notes, août 2008. Disponible à l'adresse suivante : [www.dahanarekan.com/DR\\_LAnotes.htm](http://www.dahanarekan.com/DR_LAnotes.htm).
- 73 Center for Economic and Social Rights et Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, *¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, la educación y la alimentación en Guatemala*, Guatemala et Espagne, 2009, p. 78. Disponible à l'adresse suivante : <http://cesr.org/downloads/Derechos%20o%20Privilegios%20Final.pdf>.
- 74 Forum des ONG sur le Cambodge, *Analysis of Precautionary Expense and Other Expenses in Budget Law Implementation 2005–2009*, novembre 2009.
- 75 Lettre ouverte aux parlementaires, Grande Assemblée nationale, Turquie, mars 2010, p. 5. Disponible à l'adresse suivante : [http://kahip.org/site\\_media/docs/milletvekili\\_mektup\\_2010\\_en.pdf](http://kahip.org/site_media/docs/milletvekili_mektup_2010_en.pdf).

- 76 Organisation des États américains, rapport annuel du Rapporteur spécial pour la liberté d'expression, 2003, p. 180. Disponible à l'adresse suivante : [www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=139&IID=1](http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=139&IID=1).
- 77 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, *Subsidios Estatales a Escuelas de Gestión Privada en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 2011. Disponible à l'adresse suivante : <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2011/11/Subsidio-a-privadas-web.pdf>.
- 78 Chris Gruenberg, *Public Telephone Lines Improve Cash Subsidies Programs in Developing Countries*, bulletin d'information électronique de l'International Budget Partnership, n° 59, mars et avril 2011. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/newsletters/newsletter59/>.
- 79 Rapport de l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté (A/HRC/11/9).
- 80 Situation décrite sur la base de courriers électroniques échangés en septembre 2011 avec Kolawola Banwo, du Civil Society Legislative Advocacy Centre, au Nigéria.
- 81 NREGA: *A People's Act, a Revolutionary Step and a Great Hope*, rapport établi par la Right to Food Campaign à partir du rapport du Contrôleur et Vérificateur général des comptes sur les résultats de l'audit de l'application de la Loi nationale de garantie de l'emploi rural (NREGA), rapport d'audit no XXXX11, 2008. Disponible à l'adresse suivante : [www.righttofoodindia.org/data/nre-ga-a-people-s-act-a-revolutionary-step.pdf](http://www.righttofoodindia.org/data/nre-ga-a-people-s-act-a-revolutionary-step.pdf).
- 82 Neil Overy, *In the Face of Crisis: The Treatment Action Campaign Fights Government Inertia with Budget Advocacy and Litigation*, International Budget Partnership, étude n° 7, 2011. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/publications/in-the-face-of-crisis-the-treatment-action-campaign-fights-government-inertia-with-budget-advocacy-and-litigation/>.
- 83 Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, p. 11.
- 84 Renseignements communiqués par la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires, février 2012.
- 85 Centre d'études juridiques appliquées, *Benefit Incidence Analysis of Public Spending on Education in Gauteng*, 2009. Voir aussi l'annexe I du présent document pour plus d'informations sur les méthodes de suivi des budgets.
- 86 International Budget Partnership, *India: Budget Tracking to Give Dalits a Fair Share of Development*, 2011, p. 2. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/publications/tracking-funds-for-indias-most-deprived-the-story->

of-the-national-campaign-for-dalits-human-rights-campaign-789/. En 1995, la Commission de la planification a créé le code budgétaire 789 et demandé à tous les départements du Gouvernement indien et des administrations des États de l'appliquer, sans toutefois fixer d'échéance, si bien que, pendant tout un temps, ce code est resté lettre morte. Une fois que les pouvoirs publics ont commencé à appliquer le code, des cas d'abus et de corruption se sont fait jour. Le 31 août 2010, le Ministre indien de l'intérieur a fait une déclaration stupéfiante devant le Parlement, affirmant que, selon lui, il était inapproprié de consacrer 678 crores (6,78 milliards de roupies indiennes ou 144,1 millions de dollars des États-Unis), pris sur les fonds alloués au plan secondaire pour les castes répertoriées, à la construction d'infrastructures dans le cadre des Jeux du Commonwealth.

- 87 Branco Milanovic, *Conflict Between Horizontal Equity and Maximum Poverty Reduction, How Best to Allocate Funds to Regions: An Empirical Analysis*, Banque asiatique de développement, 2001, p. 2. Disponible à l'adresse suivante : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.4499&rep=rep1&type=pdf>.
- 88 Voir aussi l'annexe I sur les méthodes de suivi des budgets.
- 89 Samuel Zan Akologo et Jason Lakin, *Spending Wisely: A Budget Reform Action Plan for Ghana*, Ghana Aid Effectiveness Forum et SEND Ghana, Accra, décembre 2010, p. 23. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Spending-Wisely-A-Budget-Reform-Action-Plan-for-Ghana.pdf>.
- 90 *Unnecessary Expenditures: A Brief on the Government's Initiative to Refocus Expenditures*, vol. 2, juillet 2010. Disponible à l'adresse suivante : [www.policyforum-tz.org/files/Unnecessaryexpenditure.pdf](http://www.policyforum-tz.org/files/Unnecessaryexpenditure.pdf).
- 91 Vivek Ramkumar, *Our Money, Our Responsibility: A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures*, Washington, International Budget Partnership, 2008, p. 58 à 62.
- 92 Renseignements communiqués par le Centre de recherche et d'analyse Fundar en janvier 2012.
- 93 Meena Nair et al., *Improving Governance the Participatory Way: A Pilot Study of Maternal Health Services for Urban Poor in Bangalore*, Public Affairs Centre, Bangalore, 2012. Disponible à l'adresse suivante : <http://pacindia.org/wp-content/uploads/2016/08/Improving-Governance-the-participatory-way.pdf>.

- 94 Voir Albert van Zyl, *What is Wrong with the Constituency Development Funds?*, bulletin d'information budgétaire de l'International Budget Partnership, année 03, n° 10, 2010. Disponible à l'adresse suivante : <http://ideas.repec.org/p/ess/wpaper/id2644.html>.
- 95 Water Aid, *Budget Advocacy for the Water and Sanitation Sector in Nepal: A Primer for Civil Society Organisations*, Katmandou, Népal, 2010, p. 6.
- 96 Pour plus d'informations sur cette affaire, voir <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Social-Justice-Coalition-Report-of-the-Khayelitsha-Mshengu-Toilet-Social-Audit.pdf>.
- 97 Pour plus d'informations, voir Vivek Ramkumar, 2008.
- 98 Observations finales du Comité des droits de l'enfant concernant les troisième et quatrième rapports périodiques du Maroc soumis en un seul document (CRC/C/MAR/CO/3-4), 14 octobre 2014.
- 99 Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant les deuxième et troisième rapports périodiques de l'Albanie, soumis en un seul document (E/C.12/ALB/CO/2-3), 18 décembre 2013.
- 100 HAQ: Centre for Child Rights, *India: Shadow Report to the Third and Fourth Combined Report on the UN Convention on the Rights of the Child*, rapport présenté par le Collectif CRC 20 BS, New Delhi, 2011, p. 19 et 20. Disponible à l'adresse suivante : [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/Ind/INT\\_CRC\\_ICO\\_Ind\\_15709\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/Ind/INT_CRC_ICO_Ind_15709_E.pdf).







