



Conseil économique et social

Distr. générale
7 mai 2013
Français
Original: anglais

Session d'organisation de 2013

Genève, 1^{er}-26 juillet

Point 14 g) de l'ordre du jour provisoire

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

Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

Résumé

Le présent rapport, soumis en application de la résolution 48/141 de l'Assemblée générale, examine les effets des mesures d'austérité sur les droits économiques, sociaux et culturels, en particulier sur le droit au travail et le droit à la sécurité sociale, en ce qui concerne surtout les femmes, les migrants et les personnes âgées. Il présente aussi les critères que les États devraient appliquer quand ils envisagent d'adopter des mesures d'austérité.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–7	3
II. Cadre normatif	8–21	4
A. Droits économiques, sociaux et culturels	8–14	4
B. Critères relatifs aux droits de l’homme auxquels les États doivent se conformer avant d’imposer des mesures d’austérité	15–21	6
III. Le droit au travail et le droit à la sécurité sociale.....	22–49	8
A. Contenu	22–36	8
B. Obligations des États	37–48	11
IV. Groupes spécifiques	49–68	13
A. Femmes	51–59	14
B. Migrants.....	60–65	15
C. Personnes âgées.....	66–68	17
IV. Conclusions.....	69–71	17

I. Introduction

1. En 2008, le monde a connu ce que l'on considère comme la plus grave crise économique mondiale depuis la Grande Dépression des années 1930. Les origines de la crise sont complexes et font apparaître des lacunes systémiques dans l'architecture financière nationale et internationale. Les principaux facteurs à l'origine de cette crise sont notamment l'inadéquation des réglementations en vigueur et la difficulté de les adapter à un système financier mondial de plus en plus interdépendant et en constante mutation, l'absence de cohérence politique en ce qui concerne les obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme ainsi que le manque généralisé de transparence et de contrôle. Alors que l'économie mondiale semblait montrer des signes de reprise en 2010, elle a considérablement ralenti en 2011 lors de ce que l'on considère comme la seconde phase de la crise, qui a eu des effets particuliers sur les pays de l'Europe du Sud. Actuellement, les pays développés continuent de se battre pour contrer les dommages causés à l'économie, tandis que les pays en développement doivent encore faire face à une grande incertitude et à des perspectives de croissance réduites.

2. Du fait de la crise et de la menace que fait planer sur les économies nationales l'effondrement potentiel d'institutions financières importantes du point de vue systémique, les États dépensent d'énormes sommes pour sauver ces institutions¹. De nombreux États ont adopté des mesures de restriction («mesures d'austérité») pour contenir leurs déficits budgétaires qui avaient été gonflés par la crise et par les plans de sauvetage eux-mêmes. À cet égard, l'imposition de «mesures d'austérité» par les États n'a fait qu'aggraver les effets de la crise financière mondiale et, partant, entraver la reprise. Dans ce contexte, il est devenu plus difficile pour les personnes d'exercer leurs droits de l'homme et, pour les États, de s'acquitter de leurs obligations de protéger ces droits. Cela est particulièrement vrai pour les groupes les plus vulnérables et marginalisés de la société, comme les femmes, les enfants, les minorités, les migrants et les pauvres, qui ont de moins en moins accès à des programmes de protection sociale et d'emploi, et pâtissent de la cherté de l'alimentation, du logement, de l'eau, des soins médicaux et autres produits de première nécessité. Il semblerait que les répercussions négatives de la crise financière et des mesures d'austérité adoptées par la suite aient exacerbé les inégalités structurelles existantes.

3. En tant que telles, les mesures d'austérité posent d'importants problèmes du point de vue de la protection des droits économiques, sociaux et culturels, s'agissant notamment des principes de non-régression, de réalisation progressive et de non-discrimination, ainsi que des obligations de base minimales. Conscient des effets de la crise financière mondiale et des politiques d'austérité sur l'emploi, les dépenses consacrées à la protection sociale et les droits de l'homme en général, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a récemment adressé une lettre² à tous les États pour leur rappeler leurs obligations d'utiliser au maximum les ressources disponibles pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels, même en période de crise.

¹ Entre 2008 et 2011, les pays européens ont dépensé 4 500 milliards d'euros, ou 37 % de la production économique de l'Union européenne, à des plans de sauvetage dans le secteur financier.

Voir «UN experts call for EU banking sector reform in line with States' human rights obligations» (5 octobre 2012) à l'adresse <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12630&LangID=E>.

² Ariranga G. Pillay, Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, lettre adressée aux États parties, 16 mai 2012, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>.

4. Les mesures d'austérité ont non seulement des effets négatifs sur la réalisation des droits de l'homme mais n'ont pas permis non plus de relancer l'économie. Dans son Rapport sur le travail dans le monde de 2012, l'Organisation internationale du Travail (OIT) a constaté que, dans les pays qui avaient fait le choix de l'austérité, les taux de croissance économique et de création d'emplois s'étaient encore détériorés, de même que le pouvoir d'achat et la consommation. En d'autres termes, l'imposition récente de politiques d'austérité en réponse à la crise de la dette n'a pas permis d'atteindre l'objectif de promotion de la croissance économique et de l'investissement en réduisant les déficits budgétaires. En outre, de graves inquiétudes demeurent en ce qui concerne l'utilité des initiatives entreprises pour s'attaquer aux causes profondes de la crise financière, à savoir notamment la dérégulation, l'accroissement des inégalités dans le monde, le déséquilibre des pouvoirs et les systèmes de gouvernance financière qui ne sont pas représentatifs et présentent des défaillances³.

5. Dans les pays en développement, qui avaient pour beaucoup relativement bien échappé à la crise financière initiale, l'austérité est désormais appliquée «à titre de précaution», c'est-à-dire que les déficits budgétaires sont en train d'être réduits pour contrer toute réaction négative des marchés financiers. La politique actuellement suivie en réponse à la crise financière menace les dépenses publiques quand et où cela est le plus nécessaire au motif douteux que les mesures d'austérité contribueront à stabiliser les économies et à favoriser la croissance grâce à la création d'emplois. Les militants des droits de l'homme sont en revanche favorables à des mesures fondées sur les droits qui soutiennent la protection des droits économiques et sociaux grâce à des investissements dans les programmes sociaux économiques, tout en stimulant l'économie. De telles mesures permettent aussi de renforcer la stabilité des pays en réduisant les risques de conflit politique (et de mesures de répression) et en asseyant la légitimité des gouvernements.

6. L'adoption d'une politique fondée sur les droits de l'homme pour faire face à la crise économique impliquerait d'établir clairement les responsabilités dans les secteurs public et privé, de privilégier l'investissement social, d'améliorer les politiques de création d'emplois et de formation professionnelle et d'établir un système solide de sécurité sociale. Cette politique ferait écho au droit de tous à un niveau de vie satisfaisant, tel qu'il est défini dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et les Conventions de l'OIT.

7. Les politiques mises en place pour faire face à la crise économique devraient être élaborées et mises en œuvre en tenant compte des principes du droit international des droits de l'homme. Les mesures d'austérité qui entraînent une réduction des dépenses consacrées à des programmes de protection sociale essentiels en période de crise peuvent saper les normes relatives aux droits de l'homme et menacer les éléments les plus vulnérables de la société.

II. Cadre normatif

A. Droits économiques, sociaux et culturels

8. Tous les droits économiques, sociaux et culturels, comme les droits à la santé, à l'alimentation, à l'eau, au travail, à la sécurité sociale et à l'éducation, sont directement menacés par les mesures d'austérité. Les mesures de restriction affaiblissent les systèmes de protection sociale et entravent la réalisation de ces droits. Le Pacte international relatif aux

³ Voir Joseph Stiglitz, <http://www.bloomberg.com/news/2011-05-13/nobel-winner-stiglitz-warns-job-killing-austerity-measures-hurt-economies.html>.

droits économiques, sociaux et culturels prévoit des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à la santé, notamment «la création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie» (par. 2 d) de l'article 12). Dans son Observation générale n° 14 (2000) sur le droit à la santé⁴, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels précise que l'obligation de mettre en œuvre le droit à la santé requiert notamment des États qu'ils instituent «un système d'assurance santé (public, privé ou mixte) abordable pour tous» (par. 36).

9. Dans son Observation générale n° 12⁵, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dispose que «chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit». L'une des mesures proposées par le Comité pour réaliser le droit à l'alimentation est d'élaborer une stratégie nationale portant «sur tous les aspects du système alimentaire,» (...) notamment dans le domaine «de la sécurité sociale» (par. 25). De même, pour le Comité, si un État partie fait valoir que des contraintes en matière de ressources le mettent dans l'impossibilité d'assurer l'accès à l'alimentation à ceux qui ne peuvent le faire par eux-mêmes, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue d'assurer au moins le minimum essentiel requis pour que l'individu soit à l'abri de la faim (par. 17).

10. La Convention relative aux droits de l'enfant oblige les États à prendre des mesures pour rendre l'enseignement secondaire accessible à tous les enfants, notamment en offrant «une aide financière en cas de besoin», sans parler de leur obligation de rendre l'enseignement secondaire gratuit (par. 1 b) de l'article 28).

11. Comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'a précisé dans son Observation générale n° 18 (2005) sur le droit au travail (par. 4), même lorsqu'un État a pris toutes les mesures nécessaires et utilisé au maximum les ressources dont il dispose pour créer des emplois, il se peut qu'une partie de la population ne parvienne toujours pas à trouver un emploi, cela pour des raisons qui peuvent échapper au contrôle de l'État, notamment des facteurs macroéconomiques au niveau international. En pareil cas, le droit à la sécurité sociale implique que l'État assure la protection de ceux qui ne peuvent trouver un emploi. Le droit à la sécurité sociale fonctionne donc comme une sorte de tampon, offrant un moyen de subsistance et permettant de mener une vie digne à tous ceux qui n'ont pas d'emploi ou qui ne peuvent percevoir un revenu suffisant.

12. Le droit au travail et le droit à la sécurité sociale font partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant consacré par l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels: «Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ces conditions d'existence.».

13. Les mesures d'austérité ont souvent pour effet d'entraîner une régression dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. La réduction des dépenses publiques dans le cadre des programmes destinés aux pauvres peut notamment avoir des effets sur les droits à l'éducation, à la santé, à l'alimentation. Les coupes dans les dépenses publiques peuvent se traduire par une contraction de l'emploi dans le secteur public et dans le cadre des projets financés par l'État, et donc entraîner une augmentation du chômage⁶.

⁴ Observation générale n° 14, par. 36.

⁵ Observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante, par. 25 et 17.

⁶ C'est par exemple le cas de l'Espagne qui a le taux de chômage le plus élevé des pays développés (23 %). Institut national de la statistique: Enquête sur la population active, disponible à l'adresse <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0312.pdf>.

14. Des niveaux élevés de chômage⁷ entraînent à leur tour une augmentation des niveaux d'extrême pauvreté, ce qui a des répercussions négatives sur la réalisation d'un large éventail de droits de l'homme⁸. Ces coupes ont des effets disproportionnés sur les plus pauvres et les plus vulnérables de la société, en particulier sur ceux qui dépendent plus que les autres des prestations sociales, parce qu'ils consacrent une partie plus importante de leurs revenus à l'alimentation et aux services de base. En temps de crise économique, les pauvres sont souvent obligés d'économiser sur leurs besoins essentiels comme l'alimentation, l'eau et les soins de santé, ce qui a de lourdes répercussions sur la réalisation de leurs droits fondamentaux.

B. Critères relatifs aux droits de l'homme auxquels les États doivent se conformer avant d'imposer des mesures d'austérité

15. Lorsque l'austérité entraîne l'adoption de mesures régressives qui entravent la réalisation et la mise en œuvre des droits de l'homme, la charge de la preuve incombe à l'État, qui doit justifier l'utilité des mesures prises. Afin de se conformer à leurs obligations relatives aux droits de l'homme quand ils adoptent des mesures d'austérité, les États doivent démontrer: 1) qu'il existe un intérêt public majeur; 2) que les mesures d'austérité sont nécessaires, raisonnables, temporaires et proportionnées; 3) que toutes autres mesures non restrictives ont été épuisées; 4) que les mesures proposées ne sont pas discriminatoires; 5) qu'un minimum indispensable de droits sont protégés; et 6) que les groupes et personnes concernés peuvent vraiment participer à la prise de décisions.

1. Existence d'un intérêt public majeur

16. Si l'on se réfère au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'existence d'un intérêt public majeur sera déterminée «eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte et à l'utilisation maximale de toutes les ressources disponibles». L'État ne pourra démontrer que des mesures d'austérité sont justifiées que lorsque des facteurs échappant à son contrôle ont entraîné une diminution des ressources disponibles et l'ont donc contraint à réduire certains des avantages dont jouissaient les plus nantis afin que les plus vulnérables puissent continuer à exercer de la même façon qu'auparavant les droits consacrés par le Pacte. L'État ne peut justifier des mesures d'austérité en invoquant simplement la discipline ou des économies budgétaires, mais doit montrer pourquoi les mesures d'austérité sont nécessaires pour protéger la totalité des droits énoncés dans le Pacte.

2. Caractère nécessaire, raisonnable, temporaire et proportionné des mesures d'austérité

17. Les mesures d'austérité doivent être des mesures temporaires qui ne couvrent que la période de la crise. Elles doivent être nécessaires, raisonnables et proportionnées, c'est-à-dire que l'adoption de toute autre politique, ou l'absence de mesures, aurait des effets encore plus néfastes sur la réalisation des droits de l'homme⁹.

⁷ OIT, Rapport sur le travail dans le monde de 2012, «De meilleurs emplois pour une économie meilleure», 50 millions de chômeurs en plus en 2011-2012, p. 1.

⁸ Experte indépendante de l'ONU sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, Maria Magdalena Sepúlveda Carmona, «Une approche de la reprise économique et financière mondiale fondée sur les droits de l'homme, en mettant l'accent sur ceux qui vivent dans la pauvreté» (A/HRC/17/34); Mary O'Hara, «Magdalena Sepúlveda: "Austerity is devastating the world's poorest"», *The Guardian*, 26 février 2013, disponible à l'adresse <http://www.guardian.co.uk/society/2013/feb/26/magdalena-sepulveda-austerity-devastating-worlds-poorest>.

⁹ Ariranga G. Pillay, Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, lettre aux États parties, 16 mai 2012; déclaration de M. Ariranga G. Pillay, Président du Comité des droits

3. **Épuisement de toutes autres mesures moins restrictives**

18. Les États doivent apporter la preuve que les mesures d'austérité ont été adoptées après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles¹⁰, notamment des ajustements de la politique fiscale, par exemple.

4. **Caractère non discriminatoire des mesures adoptées**

19. Les mesures d'austérité ne doivent être ni adoptées ni appliquées d'une façon discriminatoire. Lorsqu'ils adoptent de telles mesures, les États doivent veiller à ce qu'elles n'aient pas un but ni un effet discriminatoire direct ou indirect¹¹.

5. **Protection d'un minimum indispensable de droits**

20. Les mesures d'austérité devraient prévoir et permettre le maintien d'un minimum indispensable de droits (s'agissant en particulier des groupes défavorisés et marginalisés)¹², par exemple, en définissant un «socle de protection sociale» et en garantissant la protection de ce minimum indispensable de droits en toutes circonstances¹³. Un socle de protection sociale garantit l'accès aux services sociaux de base, au logement, à l'alimentation et aux soins de santé, ainsi que l'émancipation et la protection des pauvres et des vulnérables¹⁴.

6. **Véritable participation des personnes et des groupes concernés**

21. Principe fondamental des droits de l'homme, la participation requiert des États qu'ils permettent aux détenteurs de droits d'exprimer leurs besoins et leurs préoccupations, et d'influencer la prise de décisions. Le degré de participation des personnes et des groupes concernés à l'examen des mesures et des autres solutions proposées détermine en grande partie la nécessité et la validité de ces mesures¹⁵.

économiques, sociaux et culturels, soixante-septième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 23 octobre 2012, New York.

¹⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 13, par. 45; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 19, par. 42.

¹¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 19, par. 42.

¹² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales concernant le cinquième rapport de l'Espagne, adoptées par le Comité à sa quarante-huitième session (E/C.12/ESP/CO/5).

¹³ Ariranga G. Pillay, Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, lettre aux États parties, 16 mai 2012. Voir aussi les observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant le quatrième rapport de l'Islande, adoptées par le Comité à sa quarante-neuvième session (E/C.12/ISL/CO/4).

¹⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), «Rapport sur les répercussions de la crise économique et de la crise financière mondiales sur la réalisation de tous les droits de l'homme et sur les éventuelles actions pour en atténuer les effets» (A/HRC/13/38), par. 21 et 25.

¹⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 19, par. 42.

III. Le droit au travail et le droit à la sécurité sociale

A. Contenu

1. Droit au travail

22. Plusieurs instruments internationaux traitent du droit au travail¹⁶. La Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît que toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage (par. 1 de l'article 23). Le droit au travail, qui est indispensable à l'exercice d'autres droits de l'homme, fait naturellement partie intégrante de la dignité humaine. Le travail constitue généralement le moyen de subsistance d'une personne et, pour autant qu'il soit librement choisi ou accepté, contribue à son épanouissement et à sa reconnaissance au sein de la communauté.

23. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels garantit le droit au travail¹⁷ (art. 6), le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, y compris le droit à la sécurité au travail (art. 7), le droit de créer un syndicat ou de s'y affilier ainsi que le droit des syndicats d'exercer librement leur activité (art. 8).

24. L'Organisation internationale du Travail a adopté toute une série d'instruments pertinents concernant le droit au travail, notamment la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998). Elle a également défini la notion de «travail décent», fondée sur l'idée que le travail est source de dignité personnelle, de stabilité familiale, de paix dans la communauté, de démocratie et de croissance économique qui augmente les possibilités d'emploi productif et de développement des entreprises¹⁸.

25. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a encore précisé la notion dans son Observation générale n° 18 (2005) relative au droit au travail, soulignant qu'un travail décent respecte les droits fondamentaux de la personne, assure un revenu permettant au travailleur de vivre et de faire vivre sa famille et respecte l'intérêt physique et mental du travailleur dans l'exercice de son activité (par. 7).

26. D'après le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans la même observation générale, les États doivent prendre des mesures pour réduire au maximum le nombre de travailleurs non déclarés, qui de ce fait ne disposent d'aucune protection. Le travail doit être disponible, accessible sans discrimination d'aucune sorte et acceptable pour le travailleur. Là encore, l'État a l'obligation immédiate de garantir le droit au travail sans discrimination, et de prendre des mesures ciblées, concrètes et délibérées en faveur de la réalisation du droit au travail et du plein emploi.

¹⁶ Plusieurs instruments régionaux reconnaissent le droit au travail, notamment la Charte sociale européenne de 1961 et la Charte sociale européenne révisée de 1996 (partie II, art. 1^{er}), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 15) et le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (art. 6).

¹⁷ Le droit au travail est en outre garanti par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 8, par. 3 a)); la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 5, par. e i)); la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 11, par. 1 a)); la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 32); la Convention relative aux droits des personnes handicapées (art. 27); et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (art. 11, 25, 26, 40, 52 et 54).

¹⁸ OIT, Agenda pour le travail décent, voir <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--en/index.htm>.

27. Toujours dans son Observation générale n° 18, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne que «le droit au travail requiert l'élaboration et la mise en œuvre par l'État partie d'une politique de l'emploi en vue de stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveaux de vie, de répondre aux besoins de main-d'œuvre et de résoudre le problème du chômage et du sous-emploi. C'est dans ce cadre que des mesures effectives augmentant les ressources allouées à la réduction du taux de chômage touchant en particulier les femmes ainsi que les personnes défavorisées et marginalisées, devraient être prises par les États parties.» (par. 26).

28. C'est pourquoi, la question à poser est de savoir si les mesures d'austérité qui ont entraîné une contraction de l'emploi dans tous les secteurs économiques, dans le secteur public et dans le cadre des projets financés par l'État, est compatible avec l'obligation qu'a l'État d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de l'emploi visant à réduire le taux de chômage sans discrimination, en particulier celui des femmes et des personnes défavorisées et marginalisées.

2. Droit à la sécurité sociale

29. Chacun s'accorde à reconnaître que la sécurité sociale est un outil précieux pour réduire et atténuer la pauvreté, et promouvoir l'insertion sociale.

30. Le droit à la sécurité sociale pour tous est reconnu dans de nombreux instruments relatifs aux droits de l'homme, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 22) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 9 et 10). L'article 10 du Pacte énonce le droit des mères à des prestations de sécurité sociale pendant une période de temps raisonnable avant et après la naissance des enfants. L'article 11 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes reconnaît le droit des femmes à la sécurité sociale, notamment aux prestations de retraite, de chômage, de maladie, d'invalidité et de vieillesse ou pour toute autre perte de capacité de travail. L'article 11 reconnaît en outre le droit à des congés payés. L'article 26 de la Convention relative aux droits de l'enfant reconnaît le droit de l'enfant à la sécurité sociale et aux assurances sociales. L'article 27 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille énonce le droit de tous les travailleurs migrants, en matière de sécurité sociale, de bénéficier de l'égalité de traitement avec les nationaux, et de bénéficier du remboursement de leurs cotisations s'ils sont privés de prestations. L'article 28 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées reconnaît le droit des personnes handicapées à la protection sociale sans discrimination fondée sur le handicap et énumère les mesures à prendre par les États pour promouvoir et protéger la réalisation de ce droit.

31. D'après l'Observation générale n° 19 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le droit à la sécurité sociale revêt une importance cruciale pour garantir la dignité humaine de toutes les personnes confrontées à des circonstances qui les privent de la capacité d'exercer pleinement les droits énoncés dans le Pacte¹⁹. Le droit à la sécurité sociale englobe le droit d'avoir accès à des prestations et de continuer à en bénéficier, sans discrimination, afin de garantir une protection, entre autres, contre la perte du revenu lié à l'emploi pour cause de maladie, de maternité, d'accident du travail, de chômage, de vieillesse ou de décès d'un membre de la famille, le coût démesuré de l'accès aux soins de santé ou l'insuffisance des prestations familiales, en particulier des enfants et des adultes à charge²⁰.

¹⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 19 (2008) sur le droit à la sécurité sociale, par. 1.

²⁰ Ibid., par. 2.

32. Le droit à la sécurité sociale doit être exercé dans les mêmes conditions d'égalité entre les hommes et les femmes, comme énoncé à l'article 2.2 (sur la non-discrimination) et l'article 3 (sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels dans des conditions d'égalité) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

33. La fourniture de sécurité sociale peut prendre des formes diverses et les normes internationales ne prescrivent aucun système particulier en la matière²¹. Selon l'interprétation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'expression «sécurité sociale» englobe la protection contre tous les risques liés à la perte de moyens de subsistance pour des raisons échappant au contrôle de la personne. Selon le Comité, un système de sécurité sociale doit comprendre des systèmes non contributifs tels que les systèmes universels car il est improbable qu'un système d'assurance parvienne à couvrir chacun de manière adéquate²².

34. Motivés par les conclusions de travaux montrant que 80 % de la population mondiale²³, dont beaucoup de personnes âgées, ne disposent d'aucun régime de sécurité sociale, un certain nombre d'organismes des Nations Unies, agissant à l'initiative de l'OIT, ont élaboré un cadre directeur ou socle de protection sociale, ayant pour fondements le droit de chacun à la sécurité sociale et le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour sa santé et son bien-être.

35. Face à l'ampleur des inégalités et de la pauvreté, il s'agit de favoriser l'adoption d'un ensemble de dispositions visant à intégrer les domaines d'intervention sociale clefs et de garantir à toutes les classes d'âge l'accès aux prestations essentielles. Le socle de protection sociale entend offrir une garantie de ressources grâce aux pensions de vieillesse et d'invalidité et permettre l'accès de tous aux services de santé indispensables définis en fonction des priorités nationales. Il s'agit également de garantir à chacun un revenu minimum ainsi que l'accès aux prestations sociales essentielles.

36. Les mesures d'austérité mettent en danger les régimes de protection sociale, notamment les pensions, ayant donc des incidences très néfastes sur l'exercice des droits à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant²⁴.

²¹ Aux termes de la Convention n° 102 (1952) concernant la sécurité sociale (norme minimum), la sécurité sociale s'entend de la protection que la société offre à ses membres par le biais d'une série de mesures publiques contre les difficultés économiques et sociales liées à la disparition ou à la forte réduction de la rémunération pour cause de maladie, de maternité, d'accident du travail, de chômage, d'invalidité, de vieillesse et de décès. Elle englobe les soins médicaux pour les familles avec enfants. Un certain nombre de Conventions de l'OIT énoncent de façon plus détaillées ce que recouvre le droit à la sécurité sociale, quelle est la protection offerte, qui a droit à la sécurité sociale et dans quelles conditions, ainsi que le niveau des prestations minimales. Ces conventions sont notamment les suivantes: n°s 24 et 25 (1927) sur l'assurance maladie; n°s 37 et 38 (1933) sur l'assurance invalidité; n°s 39 et 40 (1933) sur l'assurance décès; n° 42 (révisée, 1934) concernant la réparation des maladies professionnelles; n° 118 (1962) concernant l'égalité de traitement des nationaux et des non-nationaux en matière de sécurité sociale; n° 121 (1964) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles; n° 128 (1967) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants; n° 130 (1969) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie; n° 157 (1982) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale et n° 168 (1988) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage.

²² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 19 (2008), sur le droit à la sécurité sociale, par. 4 b).

²³ Michael Cichon et Krzysztof Hagemeyer, «Social Security for All: Investing in Global and Economic Development. A Consultation», Discussion Paper 16, Issues in Social Protection Series, Département de la sécurité sociale de l'OIT, Genève, 2006.

²⁴ Dans un certain nombre de pays, les juridictions ont examiné la validité constitutionnelle de ces mesures. Par exemple, en Lettonie, le Parlement a décidé en décembre 2009 de réduire encore

B. Obligations des États

1. Réalisation progressive

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

38. D'après le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la notion de réalisation progressive «est une façon de reconnaître le fait que le plein exercice de tous les droits économiques, sociaux et culturels ne peut généralement pas être assuré en un court laps de temps» (Observation générale n° 3, par. 9).

39. Néanmoins, «le fait que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit une démarche qui s'inscrit dans le temps, autrement dit progressive, ne saurait être interprété d'une manière qui priverait l'obligation en question de tout contenu effectif. D'une part, cette clause permet de sauvegarder la souplesse nécessaire, compte tenu des réalités du monde... D'autre part, elle doit être interprétée à la lumière de l'objectif global, et à vrai dire de la raison d'être du Pacte, qui est de fixer aux États parties des obligations claires... Ainsi, cette clause impose l'obligation d'œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour atteindre cet objectif» (par. 9). La réalisation progressive implique donc un ensemble d'améliorations ou d'avancées, et suppose l'obligation de garantir un exercice plus vaste des droits au fil du temps. Le Comité a souligné que les mesures à prendre pour garantir la pleine réalisation des droits considérés devaient «avoir un caractère délibéré et concret, et viser aussi clairement que possible à la réalisation des obligations reconnues dans le Pacte» (Observation générale n° 3, par. 2).

2. Interdiction des mesures régressives

40. L'obligation de mettre progressivement en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels suppose que l'on interdise les mesures qui limiteraient la réalisation des droits garantis par le Pacte, à moins qu'elles ne soient justifiées par certains critères stricts.

41. On entend par mesure régressive toute mesure qui, directement ou indirectement, contribue à faire reculer l'exercice des droits reconnus dans le Pacte. Par exemple, afin de garantir la réalisation progressive et d'éviter toute régression, les États doivent veiller à ce que leurs politiques et mesures ne réduisent pas l'accès aux prestations de sécurité sociale,

le budget de 2010 au moyen de coupes dans les dépenses et d'augmentations fiscales, notamment une diminution de 10 % des pensions et une diminution de 70 % pour les retraités qui travaillent. Quelques temps après, au cours du même mois, la Cour constitutionnelle a estimé que les diminutions de pensions étaient contraires à la Constitution au motif qu'elles violent le droit des résidents à la sécurité sociale. Le Gouvernement a donc dû revenir sur sa décision. En Roumanie, la proposition tendant à réduire de 15 % les pensions en mai 2010 a été jugée inconstitutionnelle le mois suivant. Les pensions, en partie financées par les cotisations des travailleurs, sont protégées par la Constitution mais le Gouvernement avait contourné la chose en invoquant un article distinct de la Constitution autorisant l'imposition temporaire de restrictions sur certains droits pour protéger la sécurité nationale. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)/Centre régional de réforme de l'administration publique de Bratislava, 2011, «Economic Crisis Responses from a Governance Perspective in Eastern Europe and Central Asia: Regional Report», p. 15 et 16.

par exemple, en n'imposant pas trop de critères d'admissibilité restrictifs ou ne limitant pas trop le montant des prestations sociales.

42. Comme l'a indiqué le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale n° 3, toute mesure délibérément régressive «doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce, en faisant usage de toutes les ressources disponibles» (par. 9).

43. Plusieurs autres observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels appliquent cette notion à des droits concrets consacrés par le Pacte, et considèrent l'adoption de toute mesure délibérément régressive comme une violation *prima facie* du Pacte²⁵.

3. Obligations fondamentales minimum

44. Les Observations générales n°s 14, 15, 17 et 19 énoncent un autre principe²⁶: l'interdiction absolue de mesures régressives qui sont incompatibles avec les obligations fondamentales définies pour chaque droit. La notion d'obligations fondamentales minimum est commune à tous les droits visés par le Pacte²⁷. En conséquence, rien ne justifierait que les États adoptent des mesures d'austérité ou autres qui limitent l'exercice minimum de ces droits.

45. En 2007, le Comité a adopté une déclaration intitulée «Appréciation de l'obligation d'agir au maximum de ses ressources disponibles dans le contexte d'un Protocole facultatif au Pacte»²⁸. Cette déclaration fournit de nouveaux éléments utiles aux fins de l'interprétation de l'interdiction des mesures régressives. Elle confirme que le Comité procédera à un examen particulièrement minutieux lorsque des mesures régressives toucheront l'exercice d'un minimum indispensable de droits consacrés par le Pacte²⁹, ce principe s'appliquant à tous les droits énoncés dans le Pacte.

4. Utilisation maximale de toutes les ressources disponibles

46. Pour qu'un État puisse invoquer le manque de ressources pour justifier le fait ne pas pouvoir honorer ses obligations fondamentales minimum, il doit fournir la preuve qu'il n'a épargné aucun effort pour utiliser toutes les ressources à sa disposition afin de satisfaire, à titre prioritaire, ces obligations minimum³⁰. Outre le fait de respecter les obligations de base, le maximum de ressources disponibles doit être utilisé pour mettre progressivement en œuvre tous les droits de l'homme de manière à contrer toute mesure ou effet régressif,

²⁵ Observation générale n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, par. 11; Observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante, par. 19; Observation générale n° 13 (1999) sur le droit à l'éducation, par. 45 et 49; Observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 32, 48 et 50; Observation générale n° 15 (2002) sur le droit à l'eau, par. 19, 21 et 42; Observation générale n° 17 (2005) sur le droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur, par. 27 et 42; Observation générale n° 18 (2005) sur le droit au travail, par. 21 et 34; Observation générale n° 19 (2008) sur le droit à la sécurité sociale, par. 42 et 64; et Observation générale n° 21 (2009) sur le droit de chacun de participer à la vie culturelle, par. 65.

²⁶ Observation générale n° 14, par. 32; Observation générale n° 15, par. 42; Observation générale n° 17, par. 42; Observation générale n° 19, par. 64.

²⁷ Voir Observation générale n° 3, par. 10.

²⁸ E/C.12/2007/1, par. 9 et 10.

²⁹ Ibid., par. 10 b).

³⁰ Radhika Balakrishnan, Diane Elson, James Heintz et Nicholas Lusiani, «Maximum Available Resources & Human Rights», Center for Women's Global Leadership, Rutgers University, 2011.

et à préserver le statu quo en ce qui concerne l'ensemble des obligations relatives aux droits de l'homme³¹.

5. Interdiction de la discrimination

47. Par ailleurs, les mesures d'austérité ne doivent être ni adoptées ni appliquées d'une façon discriminatoire³², que ce soit directement ou indirectement, de manière formelle ou concrète³³. Ce principe suppose d'éliminer immédiatement toutes pratiques discriminatoires liées à des lois ou des politiques qui établiraient une distinction entre des groupes en raison du sexe, de la race, de l'origine ethnique ou de la religion.

48. Cette interdiction de la discrimination va au-delà de la simple obligation négative de combattre les pratiques ouvertement discriminatoires. Elle implique le respect de tous les groupes et de toutes les personnes et, lorsqu'il dispose de ressources limitées, l'État a l'obligation positive d'adopter des mesures pour protéger les plus vulnérables³⁴. Il peut notamment s'agir de mesures fiscales et de transferts sociaux visant à atténuer les inégalités qui peuvent survenir ou se creuser en temps de crise³⁵. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également souligné que «les politiques et la législation ne devraient pas en l'occurrence être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales»³⁶.

IV. Groupes spécifiques

49. En période de crise économique et financière, les mesures d'austérité semblent avoir des effets négatifs importants et disproportionnés sur les personnes et les groupes défavorisés et marginalisés, comme les pauvres, les femmes, les enfants, les personnes handicapées, les personnes âgées, les personnes vivant avec le VIH/sida, les peuples autochtones, les minorités ethniques, les migrants, les réfugiés et les chômeurs³⁷.

50. La présente section portera principalement sur certains de ces groupes afin d'illustrer les éventuels effets des mesures d'austérité, en particulier sur l'exercice des droits au travail et à la sécurité sociale.

³¹ Voir aussi les Observations générales n° 13, par. 45, et n° 19, par. 42, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

³² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales concernant le quatrième rapport de l'Islande, adoptées par le Comité à sa quarante-neuvième session, 11 décembre 2009 (E/C.12/ISL/CO/4). Voir aussi Ignacio Saiz, «Rights in Recession? Challenges for Economic and Social Rights Enforcement in Times of Crisis», *Journal of Human Rights Practice* (2009) vol. 1, n° 2, p. 277 à 293 et 283.

³³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 19, par. 42.

³⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 15, par. 13.

³⁵ Ariranga G. Pillay, Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, lettre adressée aux États parties, 16 mai 2012; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales concernant le quatrième rapport de l'Islande, adoptées par le Comité à sa quarante-neuvième session, 11 décembre 2009, E/C.12/ISL/CO/4.

³⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4, par. 11.

³⁷ Ariranga G. Pillay, Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, lettre adressée aux États parties, 16 mai 2012; déclaration de Ariranga G. Pillay, Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, soixante-septième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 23 octobre 2012, New York; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales concernant le cinquième rapport de l'Espagne, adoptées par le Comité à sa quarante-huitième session, 6 juin 2012 (E/C.12/ESP/CO/5).

A. Femmes

51. D'après l'Organisation internationale du Travail (OIT), les femmes se heurtent à des obstacles systémiques dans presque tous les aspects du travail, qu'il s'agisse du type de travail qu'elles obtiennent ou bien dont elles sont exclues, de l'offre de structure de soutien comme les crèches, de leur rémunération, de leurs conditions de travail, de leur accès à des professions mieux rémunérées traditionnellement réservées aux hommes, de l'insécurité de leur emploi, des pensions de retraite ou des prestations en général, et du manque de temps, de ressources ou d'informations pour faire valoir leurs droits. Les femmes constituent la majorité des pauvres dans les pays développés et les pays en développement, et se heurtent à des obstacles multiples pour avoir accès à la sécurité sociale car elles cumulent un double rôle au travail et à la maison, ou en tant que travailleuses du secteur informel, travailleuses migrantes, travailleuses précaires et travailleuses à temps partiel³⁸.

52. Dans son Observation générale n° 18, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne la nécessité «d'élaborer un système global de protection pour lutter contre la discrimination dont les femmes sont victimes et pour assurer l'égalité de chances et de traitements des hommes et des femmes dans leur droit au travail en garantissant un salaire égal pour un travail de valeur égale. En particulier, la grossesse ne doit pas constituer un obstacle à l'accès à l'emploi et ne saurait justifier la perte de l'emploi»³⁹.

53. Dans son rapport 2012 sur le travail dans le monde, l'OIT souligne que les femmes ont beaucoup plus de risques que les hommes de se trouver dans des situations d'emploi vulnérables ou d'être au chômage⁴⁰. De surcroît, en temps de crise, ce sont des femmes qui doivent assumer la plus grosse partie du travail non rémunéré et des tâches domestiques.

54. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les écarts d'espérance de vie entre hommes et femmes doivent être pris en considération dans la conception des régimes de sécurité sociale car ils peuvent avoir un effet discriminatoire à l'égard des femmes. Parce qu'elles conjuguent travail et tâches domestiques, les femmes risquent plus souvent que les hommes d'avoir accès à des emplois précaires ou non protégés, et leurs cotisations au régime de retraite ont tendance à être plus faibles et plus irrégulières, ce qui fait qu'elles perçoivent des retraites plus basses ou ne peuvent satisfaire aux critères d'admissibilité à un régime contributif. Dans les deux cas, leur espérance de vie plus longue fait que les femmes âgées vivront plus vraisemblablement dans la pauvreté. Les régimes non contributifs devraient tenir compte de cette situation et du fait que les femmes sont souvent seules responsables des soins aux enfants et aux personnes âgées. En conséquence, le fait de ne dépendre que de régimes de retraite contributifs peut accentuer encore les inégalités entre les sexes.

55. Dans sa Recommandation générale n° 27 sur les femmes âgées et la protection de leurs droits d'être humains, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes traite en détail de la discrimination dont les femmes âgées sont victimes. Il y a moins de femmes que d'hommes dans le secteur formel de l'emploi, et les femmes sont généralement bien moins payées que les hommes pour le même travail ou pour un travail de valeur égale. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes souligne que cette discrimination fondée sur le sexe que les femmes subissent tout au long de leur vie, a des effets cumulatifs dans le temps, et les femmes âgées se retrouvent avec

³⁸ OIT, «L'égalité entre hommes et femmes au cœur du travail décent», rapport à la quatre-vingt-dix-huitième session de la Conférence internationale du Travail, 2009.

³⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 18, par. 13.

⁴⁰ OIT, Rapport sur le travail dans le monde 2012, «De meilleurs emplois pour une économie meilleure», p. 25 de la version anglaise.

des revenus et des pensions d'un montant anormalement bas par rapport à ceux des hommes, voire sans pension du tout⁴¹.

56. Les mesures d'austérité prennent notamment la forme de réductions des dépenses sociales, qui ont souvent des conséquences disproportionnées pour les femmes et les filles en termes d'accès à l'éducation et aux services de santé. Les filles sont plus nombreuses que les garçons à être retirées de l'école pour aider aux tâches familiales, ce qui contribue à creuser les inégalités entre filles et garçons dans l'éducation⁴².

57. Les réductions des dépenses sociales et des prestations sociales ont des conséquences dramatiques pour les femmes seules avec enfants, en les faisant tomber plus vite dans la pauvreté car elles sont souvent tributaires de la sécurité sociale ou ont de faibles revenus. La santé, l'éducation et le bien-être de leurs enfants en pâtissent également⁴³, ce qui alimente le cycle de la pauvreté.

58. Les femmes et les filles sont touchées à longue échéance par les stratégies adoptées par les ménages pour parer à la perte de revenu due à l'absence d'aide extérieure. Par exemple, les femmes enceintes, en particulier dans des communautés défavorisées, s'exposent à des risques en se privant des services médicaux devenus inabordable, et en même temps ce sont elles qui risquent plus que le reste de la famille de tomber malades pour cause d'alimentation insuffisante. Le taux de mortalité maternelle augmente à proportion de l'accroissement du nombre d'accouchements non assistés⁴⁴.

59. L'expérience montre de plus en plus que les réductions des dépenses publiques ont pour effet de réduire les services destinés aux femmes victimes de violence familiale⁴⁵. Le travail rémunéré ou les prestations de protection sociale permettent d'assurer la subsistance des femmes et de leur famille, et leur confèrent un certain niveau d'indépendance. Cela permet aux femmes d'échapper à la pauvreté et de se sortir d'environnements potentiellement sources d'abus tels que la surpopulation, la limitation du champ d'action et la pression psychologique. L'accès au travail rémunéré confère aux femmes plus de pouvoir de négociation et leur donne la possibilité de quitter une relation abusive⁴⁶.

B. Migrants

60. La crise économique a exacerbé la tendance de nombreux États à limiter les possibilités de migration régulière, notamment aux fins du regroupement familial, faisant de la clandestinité la seule solution possible pour émigrer⁴⁷.

⁴¹ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n° 27 (2010) sur les femmes âgées et la protection de leurs droits d'êtres humains.

⁴² Rapport de l'Experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté (A/64/279), par. 40.

⁴³ <http://www.opendemocracy.net/5050/heather-mcrobie/austerity-and-domestic-violence-mapping-damage>.

⁴⁴ A/64/279 (voir note 42), par. 41.

⁴⁵ Jane Lethbridge, «Impact of the Global Economic Crisis and Austerity Measures on Women», Public Services International, 2012, p. 21.

⁴⁶ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Yakin Ertürk, Économie politique des droits des femmes (A/HRC/11/6), par. 64.

⁴⁷ B. Ghosh, *The Global Economic Crisis and Migration: «Where Do We Go From Here»* (Organisation internationale pour les migrations (OIM) et The Hague Process on Refugees and Migration (THP), 2011); voir aussi Martin Ruhs et Carlos Vargas-Silva, «The Labour Market Effects of Immigration», (The Migration Observatory, 1^{er} janvier 2012). D'après le Président du Council of Economic Advisers (Conseil des conseillers économiques), la contribution annuelle des immigrants à l'économie des États-Unis d'Amérique s'élève à 37 milliards de dollars des États-Unis. D'après une étude récente

61. L'article 25 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille dispose que les travailleurs migrants doivent bénéficier d'un traitement non moins favorable que celui dont bénéficient les nationaux en matière de rémunération, d'heures supplémentaires, d'horaires de travail, de repos hebdomadaire, de congés payés, de sécurité, de santé, de cessation d'emploi et «toutes autres conditions de travail qui, selon la législation et la pratique nationales, sont couvertes par ce terme».

62. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que le droit au travail était applicable aux migrants, rappelant que «le principe de non-discrimination consacré au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte et à l'article 7 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille devrait s'appliquer à l'accès à l'emploi des travailleurs migrants et des membres de leur famille». Le Comité a souligné que les États parties étaient en particulier liés «par l'obligation de respecter le droit au travail, notamment en interdisant le travail forcé ou obligatoire et en s'abstenant de refuser ou d'amoindrir l'égalité d'accès de tous à un travail décent, surtout les individus et groupes défavorisés et marginalisés, dont les détenus, les membres de minorités et les travailleurs migrants» (Observation générale n° 18, par. 18 et 23).

63. D'après la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (art. 27), en matière de sécurité sociale, tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille bénéficient, dans l'État d'emploi, de l'égalité de traitement avec les nationaux dans la mesure où ils remplissent les conditions requises par la législation applicable dans cet État et les traités bilatéraux ou multilatéraux applicables. Les États devraient également examiner la possibilité de rembourser les cotisations, lorsque la législation en vigueur n'autorise pas les travailleurs migrants à bénéficier d'une prestation.

64. Le niveau de sécurité ou de protection sociale peut être différencié dans certains cas, mais en principe, les États ne peuvent pas exclure arbitrairement les travailleurs migrants des régimes de sécurité ou de protection sociale. Le principe d'égalité et d'interdiction de toute discrimination sur la base de la nationalité s'applique également au droit à la sécurité sociale, notamment à une assurance sociale et à une protection sociale. Les travailleurs migrants participent à la main-d'œuvre et à l'économie des États où ils sont employés et, à ce titre, ils contribuent généralement aux régimes d'assurance sociale et bénéficient de l'ensemble des prestations prévues. Même s'ils ne versent pas de cotisations, les travailleurs migrants contribuent aussi aux régimes et programmes de protection sociale, ne serait-ce qu'en payant des impôts indirects. En outre, le statut des migrants, que ceux-ci soient en situation régulière ou non, ne devrait pas intervenir dans des régimes de protection sociale qui visent à atténuer la misère ou la vulnérabilité.

65. L'ancien Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants a noté que dans de nombreux cas, les travailleurs migrants, que ceux-ci soient en situation régulière ou non (...) sont employés dans des conditions précaires et discriminatoires, avec des contrats temporaires qui ne leur permettent pas d'avoir accès aux services de sécurité sociale⁴⁸. Leur situation est aggravée par le fait que l'accès à la sécurité sociale conditionne souvent

en Nouvelle-Zélande, la contribution des migrants nés à l'étranger à l'économie néo-zélandaise s'est élevée à 8,1 milliards de dollars en 2006 et ces mêmes migrants ont bénéficié pour un montant de 4 810 000 000 de dollars de prestations et de services. Par comparaison, les citoyens nés en Nouvelle-Zélande ont contribué pour 24 760 000 000 de dollars à l'économie néo-zélandaise et ont bénéficié de 21 920 000 000 de dollars de prestations et de services.

⁴⁸ Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, Jorge Bustamante, Conseil des droits de l'homme (A/HRC/17/33/Add.3), par. 70.

l'accès à d'autres droits essentiels⁴⁹. En règle générale, il faut posséder un numéro de sécurité sociale pour pouvoir s'inscrire à l'école ou obtenir des logements sur le long terme, situation qui pénalise les migrants en situation irrégulière qui ne peuvent pas avoir accès au système.

C. Personnes âgées

66. Si le droit au travail est indispensable à la réalisation des autres droits de l'homme et indissociable de la dignité intrinsèque de la personne, nombreuses sont les sociétés qui dévalorisent les travailleurs plus âgés, les considérant improductifs, plus lents, davantage sujets à la maladie, incapables d'apprendre et représentant un fardeau dans le milieu professionnel. Quelle que soit leur aptitude à travailler, les travailleurs âgés sont souvent obligés de prendre leur retraite. L'accès aux prêts, à l'assurance, à la propriété ou à la location peut être refusé au motif de l'âge, ou assorti de conditions exorbitantes ou inéquitables par rapport à celles offertes aux autres catégories de population, ce qui limite les possibilités de se lancer dans de nouvelles activités productives ou de poursuivre les activités précédemment exercées. Les personnes âgées doivent alors souvent faire face à la pauvreté, voire l'extrême pauvreté⁵⁰. Les femmes âgées sont encore plus touchées par cette situation.

67. En temps de crise et d'austérité, perdre son emploi quelques années avant l'âge du départ à la retraite signifie des possibilités moindres, des conditions de travail ou un contrat inéquitables et une diminution de traitement lourde de conséquences pour la pension de retraite, les économies et la qualité de vie à long terme. Dans certains pays, les hommes d'un certain âge ne peuvent pas bénéficier des filets de protection sociale car ils sont considérés aptes au travail. Ils se trouvent alors bien souvent dans une situation difficile, trop vieux pour obtenir un emploi stable, ils sont aussi trop jeunes pour pouvoir prétendre à une pension de retraite⁵¹.

68. En 2010, l'Experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté a consacré un rapport thématique à la protection sociale des personnes âgées⁵². Elle a fait observer que la protection sociale se composait de deux principaux éléments: l'assurance sociale et l'assistance sociale, qui devaient tenir compte du vrai coût de la vie. D'après elle, le déficit de couverture affectait tout particulièrement ceux qui vivaient dans une extrême pauvreté, parmi lesquels un nombre trop élevé de personnes âgées. Comme elle l'a aussi indiqué, l'absence de cadre juridique robuste pour soutenir les régimes de sécurité sociale non contributifs peut gravement compromettre la réalisation des droits de l'homme des bénéficiaires.

V. Conclusions

69. Les États ont une obligation positive de mettre en place une réglementation financière adéquate pour protéger les droits de l'homme.

70. Nombre d'États ont répondu à la crise financière mondiale récente en adoptant des mesures d'austérité qui consistent à réduire considérablement les dépenses dans le secteur social, ce qui a eu des effets néfastes sur les conditions de vie de la population.

⁴⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 19 (2008) sur le droit à la sécurité sociale, par. 28.

⁵⁰ Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur les droits des personnes âgées au Conseil économique et social, 2012 (E/2012/5), par. 35.

⁵¹ Ibid., par. 36.

⁵² Experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, Rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/14/31).

Les investissements publics dans les services essentiels ont diminué. Les coupes opérées dans la fonction publique et le financement des filets de sécurité sociale font que les droits économiques, sociaux et culturels sont niés voire bafoués, en particulier ceux des populations qui sont déjà marginalisées ou risquent de l'être, et peuvent aboutir dans certains cas à une violation du principe de non-discrimination dans l'exercice des droits de l'homme.

71. Afin de s'acquitter de leurs obligations relatives aux droits de l'homme, les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels doivent justifier les mesures d'austérité en démontrant que ces mesures contribuent en fait à protéger les droits consacrés par le Pacte, en particulier les droits des plus vulnérables. Les États doivent donc prouver que toutes les autres solutions possibles ont été épuisées et que les mesures prises sont nécessaires, proportionnées et non discriminatoires, et qu'elles respectent les obligations fondamentales minimum⁵³.

⁵³ Ariranga G. Pillay, Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, lettre aux États parties, 16 mai 2012, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>.