

La récession économique : une menace pour vos droits?

**L'honorable Noël A. Kinsella
Président du Sénat du Canada**

**Document présenté dans le cadre du
Globus Summer Institute, le 4 juin 2009
Menno Simons College, Université de Winnipeg**

I. Introduction

À l'instar de nombreux pays occidentaux, la première incursion du Canada dans les programmes judiciaires destinés à soutenir les revenus et à assurer le bien-être de grands groupes de Canadiens a découlé de la grande dépression des années 1930 et des décennies suivantes. De même, alors que l'histoire des droits de la personne remonte à plusieurs siècles, les fondements plus contemporains des droits de la personne en général, et des droits sociaux et économiques en particulier, ont leur origine dans cette même crise financière mondiale d'envergure. Comme l'a souligné la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation des Nations Unies :

C'est en période de crise économique que les garanties des droits de l'homme deviennent essentielles, au moment où précisément elles sont particulièrement mises à mal. Le lien entre la grande dépression et l'affirmation par la suite des droits économiques et sociaux dans la Déclaration universelle des droits de l'homme est bien connu et il n'est pas inutile de le rappeler ici¹.

Ce fut la « grande dépression », et la Seconde Guerre mondiale qui y a mis fin, qui ont donné naissance aux Nations Unies et à sa Déclaration universelle des droits de l'homme² ainsi qu'aux pactes qui ont été créés une vingtaine d'années plus tard, en 1966. Le présent document se penche notamment sur le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (ICESCR) qu'a ratifié le Canada en 1976.

Avant d'aborder la manière dont le Canada est intervenu au chapitre des droits et de la prestation de soutiens économiques et sociaux, il pourrait s'avérer utile d'étudier les instruments de protection des droits de la personne et leur évolution.

II. Droits de la personne

1. Instruments internationaux relatifs aux droits de la personne

L'article premier de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* stipule que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité »³. Dans son préambule, l'Assemblée générale proclame la *Déclaration universelle* « comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés »⁴.

¹ Katarina Tomaševski, « Droits économiques, sociaux et culturels – Rapport annuel présenté par la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation », Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 7 janvier 2002, p. 26. Document consulté le 24 avril 2009 à l'adresse

<http://www.oidel.ch/Textes%20cl%20E9/Rapport%20Tomasevski/Rapport%20annuel%20de%20la%20rapporteuse%20sp%20ciale%20sur%20le%20droit%20E0%20l'%20E9ducation%202002.doc>.

² Déclaration universelle des droits de l'homme, Résolution de l'Assemblée générale 217(III), document officiel de l'Assemblée générale des Nations Unies, 3^e session, suppl. n^o 13, doc. A/810 (1948) des Nations Unies, en ligne : <http://www.ohchr.org/FR/Pages/WelcomePage.aspx>

³ Idem.

⁴ Idem.

L'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* en date du 10 décembre 1948, a constitué une réalisation historique. Depuis 60 ans, ce document est le symbole même de l'engagement mondial envers les droits de la personne.

Si la Déclaration est l'expression des droits de la personne fondamentaux, les pactes qui ont été conclus par la suite allaient chacun définir un sous-ensemble de ces droits : les droits civils et politiques dans un pacte, et les droits sociaux, économiques et culturels dans l'autre. Bien que ni l'un ni l'autre de ces pactes n'ait été jugé prioritaire par les Nations Unies, et que le Canada ait ratifié les deux pactes en 1976 après avoir obtenu l'accord des gouvernements provinciaux, le fait que le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* reconnaissait que la conformité serait proportionnelle aux ressources, alors que les droits civils et politiques devaient être protégés sans égard aux ressources financières, établit une distinction qui a en fait relégué au deuxième rang les droits sociaux et économiques, non seulement au Canada, mais aussi lorsqu'ils étaient examinés par des juristes internationaux⁵.

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* établit des droits dits de deuxième génération, comme les droits aux soins de santé, les droits dans le domaine du travail et les droits à l'éducation. On a fait valoir, qu'à la différence de la plupart des droits civils et politiques, les droits de deuxième génération sont programmatiques par nature. Il faut cependant reconnaître qu'il est nécessaire que les gouvernements élaborent des programmes et prévoient des dépenses pour pouvoir mettre en œuvre les droits civils et politiques. La tenue d'élections, par exemple, ainsi que l'existence d'un tribunal et d'un système de justice plus vaste et l'importance de leur financement connexe, ne sont pas exemptes d'obligations financières et programmatiques.

Néanmoins, on allègue que les droits sociaux et économiques obligent le gouvernement de l'État partie à agir et, entre autres, à créer et à appliquer des lois dans le domaine du travail, à construire des hôpitaux et des écoles et à engager les médecins et les enseignants. D'autres ont fait valoir qu'aucune exigence inhérente n'oblige les gouvernements à créer de vastes et coûteux programmes, mais que les gouvernements doivent veiller à ce que tous les citoyens aient accès aux services de base, qu'ils soient offerts par le secteur public ou par le secteur privé ou sans but lucratif⁶.

2. Instruments canadiens relatifs aux droits de la personne

Même si les Canadiens bénéficiaient déjà de bon nombre des droits contenus dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* lorsque celui-ci a été ouvert à la signature en 1966, il a fallu attendre encore un peu plus de dix ans, soit en mai 1976, pour que le Canada adhère pleinement à celui-ci. Étant donné qu'à l'article 28, le *Pacte* mentionne que « [l]es dispositions du présent pacte s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs »⁷, l'accord de tous les

⁵ Commission ontarienne des droits de la personne, « Les commissions des droits de la personne et les droits économiques et sociaux », rapport de recherche, p. 3.

⁶ Brian Orend, « Justifying Socioeconomic Rights », dans Rhoda E. Howard-Hassman et Claude E. Welch, Jr., (éditeurs), *Economic Rights in Canada and the United States*, 2006, p. 34/

⁷ Idem. Article 28.

gouvernements provinciaux et territoriaux était nécessaire puisque des questions relevant de leur compétence étaient en cause. Tout bien considéré, les dispositions relatives aux droits de la personne au chapitre des libertés civiles et la responsabilité en matière de droit du travail local ainsi que de nombreux programmes sociaux relèvent clairement des compétences provinciales en vertu de l'article 92 de la *Constitution*. Aussi, depuis la ratification des conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT), il est de pratique courante pour le Canada, dans les cas où un traité international a des répercussions sur une aire de compétence provinciale, d'obtenir le consentement des administrations provinciales avant d'y adhérer.

En 1976, le Canada a ratifié le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, avec le consentement écrit et l'accord de toutes les provinces. Cette ratification du *Pacte* signifie que le Canada, en tant que partie à celui-ci, s'est engagé à prendre toutes les mesures possibles compte tenu des ressources disponibles pour assurer progressivement les droits économiques, sociaux et culturels reconnus dans le *Pacte*. Le Canada a également ratifié le Protocole facultatif se rapportant au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Ce protocole permet à toute personne de déposer une plainte devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies si elle juge que les droits qui lui sont conférés par le *Pacte* ont été bafoués.

En outre, le Canada a signé et ratifié divers autres instruments internationaux portant sur les droits de l'homme au fil des années, notamment ceux qui concernent la discrimination à l'égard des femmes, la discrimination raciale, les droits de l'enfant et la torture.

L'influence de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et de la *Déclaration internationale des droits de l'homme* a joué grandement dans la création de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui a été intégrée à la Constitution de notre pays en 1982. La *Charte* garantit un certain nombre de libertés fondamentales, dont les droits démocratiques, la liberté de circulation, les garanties juridiques, les droits à l'égalité et les droits linguistiques. En vertu de l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, « chacun a les libertés fondamentales suivantes : a) la liberté de conscience et de religion; b) la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication; c) la liberté de réunion pacifique; et d) la liberté d'association ».

La *Charte* comporte plusieurs aspects qui en font une déclaration des droits unique. Premièrement, tous les droits prévus dans la *Charte*, exception faite de trois droits, sont garantis à toute personne au Canada, et pas seulement aux citoyens. Les droits qui sont exclusivement garantis aux citoyens du Canada sont les suivants : les droits démocratiques prévus à l'article 3; le droit de quitter le Canada et d'y revenir prévu à l'article 6; et les droits à l'instruction dans la langue de la minorité prévus à l'article 23.

En 1977, le Parlement a adopté la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette loi protège quiconque vit au Canada contre la discrimination pouvant être exercée dans un ministère fédéral ou une industrie sous réglementation fédérale (banques, transporteurs aériens, télédiffuseurs, radiodiffuseurs, etc.) ou par lui. Le Parlement constituait aussi la Commission canadienne des droits de la personne pour examiner et régler les plaintes de discrimination dans un emploi et dans la prestation de services relevant de la compétence fédérale.

Les provinces et les territoires ont voté des lois semblables qui interdisent la discrimination dans leurs propres sphères de compétence. La Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick examine et règle les plaintes sur les violations présumées à la *Loi sur les droits de l'homme* de la province. Elle interdit également certaines formes de discrimination dans des domaines comme la location et la vente de locaux ou de logements; les moyens d'hébergement, les services ou les installations destinés au public; et les syndicats et les associations professionnelles.

III. Les droits sociaux et économiques au cours des crises économiques

1. Le contexte international

Lors d'une période de récession économique à l'échelle internationale, il est important d'avoir des programmes concrets qui favorisent la cohésion sociale. Les droits économiques et sociaux sont au nombre des normes auxquelles il ne faut pas porter atteinte, dont plusieurs sont énoncés dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948. Le 20 février 2009, au bureau des Nations Unies à Genève, le Conseil des droits de l'homme a tenu sa dixième session extraordinaire pour étudier l'impact de la crise économique et financière mondiale sur la réalisation universelle et le plein exercice des droits de l'homme.

Marius Grinius, le représentant permanent du Canada et l'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire auprès du Bureau des Nations Unies et de la Conférence sur le désarmement des Nations Unies, a dit que le Canada « estimait que le Conseil devrait rester attaché à des questions qui relèvent de sa compétence, à savoir le respect des droits de l'homme par tous les pays, en dépit de la situation économique qui frappe le monde »⁸. Il a souligné que le Canada était d'avis que, bien que la situation actuelle posait des défis à tous les pays, le respect des droits de l'homme ne dépendait pas de l'économie. M. Grinius a affirmé que les États ne sont pas dédouanés de leurs responsabilités au chapitre des droits civils et politiques dans un contexte de crise économique. Les États sont responsables au premier chef de promouvoir et de protéger les droits de l'homme à l'intérieur de leurs frontières. Une intervention efficace immédiate du Conseil des droits de l'homme sur la crise économique et financière est donc essentielle et doit souligner cette responsabilité principale nationale, qui doit être appuyée par un environnement international favorable. M. Grinius a ajouté que l'obligation de veiller au respect des droits économiques, sociaux et culturels tenait déjà compte de la disponibilité des ressources. Lors de ralentissements économiques, les États ont une responsabilité supplémentaire, à savoir celle de redoubler d'efforts pour que les droits des plus vulnérables soient respectés. La crise ne doit pas servir d'excuse aux États pour se dérober à leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme⁹. Ils doivent plutôt déployer tous les efforts possibles pour respecter leurs obligations internationales en matière de droits de la personne.

⁸ Office des Nations Unies à Genève, « Le Conseil des droits de l'homme débat de la prise en compte des droits de l'homme dans la gestion de la crise économique et financière mondiale », 20 février 2009. Document consulté le 24 avril 2009 à l'adresse [http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpNewsByYear_en\)/DCC777895C507A0AC1257562004D241D?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpNewsByYear_en)/DCC777895C507A0AC1257562004D241D?OpenDocument).

⁹ Office des Nations Unies à Genève, « Le Conseil des droits de l'homme débat de la prise en compte des droits de l'homme dans la gestion de la crise économique et financière mondiale », 20 février 2009. Document consulté le 24 avril 2009 à l'adresse

Lors de la même session du Conseil des droits de l'homme, M^{me} Navanethem Pillay, la Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, s'est dit préoccupée par le fait que les efforts déployés pour améliorer les droits de la personne pourraient être compromis lors de la crise économique mondiale et que les groupes les plus vulnérables et déjà marginalisés de la société pourraient être affectés de manière disproportionnée. Lors de son discours d'ouverture, elle a mentionné ceci :

[Les crises économiques] compromettent l'accès à l'emploi, à la nourriture et au logement, ainsi qu'à l'eau potable, aux soins de santé de base et à l'éducation. Les États doivent veiller à ce que les politiques nationales d'ajustement, en particulier celles qui touchent les dépenses fiscales, ne nuisent pas aux intérêts des plus pauvres du fait de la réduction des services de base et des mécanismes de protection sociale. Les programmes et les institutions nécessaires au respect, à la protection et à l'atteinte de tous les droits de l'homme doivent également être préservés et dotés des ressources suffisantes¹⁰.

M^{me} Pillay a indiqué qu'une intervention immédiate et nécessaire à la crise actuelle comprendrait « une révision fondamentale du fonctionnement du système et des mécanismes financiers et monétaires »¹¹, en soulignant toutefois qu'une approche fondée sur les droits de l'homme « permettra de trouver des solutions durables à moyen et long termes »¹². Le fait d'examiner les effets de la récession sous l'angle de la protection et de la garantie des droits humains permet de cibler les besoins particuliers et de réaliser que les personnes les plus touchées par la crise comprennent notamment les femmes et les enfants, les migrants, les réfugiés, les peuples autochtones, les minorités et les personnes handicapées. Comme l'a indiqué M^{me} Pillay,

Un cadre des droits de l'homme fournit le contexte approprié, les arguments juridiques sur lesquels se fonde une position et les motifs par lesquels guider les politiques et les programmes pour contrer les effets négatifs de la crise financière aux échelles nationale, régionale et internationale. En effet, les États ne sont pas dispensés de leurs obligations en matière de droits de l'homme en période de crise. Au contraire, des mesures de protection non seulement des droits sociaux et économiques mais aussi des droits civils et politiques de ces groupes et individus marginalisés doivent être prises de manière urgente et prioritaire¹³. [traduction]

[http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpNewsByYear_en\)/DCC777895C507A0AC1257562004D241D?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpNewsByYear_en)/DCC777895C507A0AC1257562004D241D?OpenDocument).

¹⁰ Navanethem Pillay, « Déclaration », Dixième séance extraordinaire du Conseil des droits de l'homme : « L'impact de la crise économique et financière mondiale sur la réalisation universelle et le plein exercice des droits de l'homme », 20 février 2009. Document consulté le 24 avril 2009 à l'adresse

<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/A7A2CA2316182115C12575630035ED9F?opendocument>.

¹¹ *Idem*.

¹² *Idem*.

¹³ Navanethem Pillay, « Déclaration », Dixième séance extraordinaire du Conseil des droits de l'homme : « L'impact de la crise économique et financière mondiale sur la réalisation universelle et le plein exercice des droits de l'homme », 20 février 2009. Document consulté le 24 avril 2009 à l'adresse

<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/A7A2CA2316182115C12575630035ED9F?opendocument>.

D'après le Réseau d'information des droits de l'enfant, une étude menée par l'UNICEF en 1984 a conclu qu'au cours de la récession mondiale du début des années 1980, ce sont les enfants des familles les plus pauvres qui ont le plus souffert de la récession. Cette étude a révélé que l'impact de la récession a été détecté dans de nombreux secteurs et soulevait des préoccupations à l'égard du fait que les efforts déployés pour diminuer le taux de mortalité infantile étaient freinés par la réduction des dépenses sociales. À titre d'exemple, on a établi que les dépenses réelles du Chili allouées aux programmes sociaux en 1982 étaient moins importantes qu'en 1974¹⁴.

De plus, l'accroissement du chômage lors d'une récession économique grèvera encore davantage le budget des États, laissant moins de place pour les programmes d'aide sociale et les dépenses sociales alors que les besoins augmenteront inévitablement. La diminution des programmes sociaux qui en résulte peut entraîner des troubles sociaux et des manifestations d'intolérance, les groupes minoritaires et les migrants risquant d'être pris pour cible¹⁵.

En partant du principe que tous les droits de la personne ont une importance égale, il est essentiel de veiller à ce que les droits économiques et sociaux soient mis en œuvre conformément au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, notamment lors d'une récession. Comme l'a souligné en novembre 2008 Thomas Hammerberg, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « le fait que la mise en œuvre des droits sociaux et économiques peut être sujette à controverses ne justifie pas que l'on tienne ces droits pour moins importants ou radicalement différents des autres droits. En fait, ils mettent en jeu certaines questions d'actualité parmi les plus importantes inscrites au nombre des préoccupations politiques aujourd'hui : le droit à un emploi et à des conditions de travail satisfaisantes, le droit d'aller à l'école et de recevoir une bonne éducation, le droit à une protection et à une assistance dans les situations de crise »¹⁶.

2. Le contexte canadien

À l'heure actuelle, le Canada est confronté à une conjoncture économique difficile en raison d'une récession mondiale qui a commencé à se manifester à l'étranger. Bien qu'on ne puisse en comparer l'impact à celui qu'a eu la grande dépression des années 1930, les répercussions ont été importantes pour nombre de secteurs et dans la plupart des pays. Même si le Canada a mieux su tirer son épingle du jeu que d'autres pays pour faire face à la récession, les Canadiens ont constaté les problèmes associés à ce ralentissement, et ils en ont subi les contrecoups. Alors que des signes encourageants de reprise commencent à faire surface, le Canada a enregistré des pertes d'emploi importantes. Dans de nombreux pays occidentaux, les droits de l'homme de la deuxième génération sont manifestement menacés tant sur une base

¹⁴ Réseau d'information des droits de l'enfant, « SPECIAL CRINMAIL: The financial crisis and child rights », 20 novembre 2008. Document consulté le 24 avril 2009 à l'adresse <http://www.crin.org/resources/infoDetail.asp?ID=19021>.

¹⁵ Thomas Hammerberg, « En période de crise économique, il est plus que jamais essentiel de garantir la protection des droits sociaux », Point de vue, Bureau du Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, 17 novembre 2008. Document consulté à l'adresse http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/081117_fr.asp.

¹⁶ Thomas Hammerberg, « En période de crise économique, il est plus que jamais essentiel de garantir la protection des droits sociaux », Point de vue, Bureau du commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, 17 novembre 2008. Document consulté à l'adresse http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/081117_fr.asp.

individuelle que collective, alors que des communautés entières ou certaines parties des communautés luttent simplement pour survivre. Comment les gouvernements devraient-ils intervenir, surtout ceux qui ont l'obligation de répondre aux besoins sociaux et économiques en vertu du pacte international et du droit national?

Si nous retournons dans le passé, nous constatons que la grande dépression a eu un impact extrêmement important sur les agriculteurs, le secteur agricole ayant subi des dommages considérables en raison de la dévastation naturelle entraînée par la sécheresse et de l'incapacité des institutions financières d'intervenir d'une façon qui aurait permis aux agriculteurs d'assurer leurs revenus et de conserver leurs fermes. À cette époque-là, le gouvernement du Canada, par l'entremise de son ministère de l'Agriculture, a pris des mesures en créant notamment des programmes d'assurance sociale et de soutien du revenu qui ont été améliorés au fil des années, mais l'aide apportée au chapitre de la gestion des risques et des variations du revenu se poursuit de nos jours¹⁷. Cela semble confirmer ce qu'a déjà dit l'économiste Milton Friedman, récipiendaire du prix Nobel, que « rien n'est plus durable qu'un programme gouvernemental temporaire ».

Entre la dépression des années 1930 et la crise financière actuelle, le Canada a mis en place de nombreux programmes destinés à protéger les droits sociaux et économiques des Canadiens, que ce soit par coïncidence ou volontairement. À l'instar des programmes à l'intention des anciens combattants qui ont été créés dès la Première Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a cherché à parer les revers au plan économique auxquels sont confrontés certains groupes. Dans les années 1930, le Canada a tenté de mettre en œuvre des mesures législatives afin de les rendre conformes aux normes du travail internationales; en 1937, on a demandé au Comité judiciaire du Conseil privé si l'assurance-chômage pouvait être un programme fédéral et le Comité a déterminé que le programme était de compétence provinciale sous la rubrique de la propriété et des droits civils¹⁸. Depuis, davantage de mesures ont été prises en recourant au pouvoir fédéral de dépenser avec la collaboration des gouvernements provinciaux. Ces mesures ont donné lieu à la création de programmes qui ont servi d'amortisseurs pour amortir les coups des changements économiques et du cycle économique.

À travers l'histoire, les données de Statistique Canada et du ministère des Finances révèlent qu'au cours des dernières décennies, les dépenses sociales ont augmenté lors des récessions économiques, alors qu'un plus grand nombre de personnes ont eu recours à l'aide sociale et aux services connexes, ainsi qu'à l'assurance-emploi, pour les aider à traverser les périodes difficiles. De fait, le principal programme fédéral qui a contribué à la sécurité du revenu et aux services sociaux des Canadiens, soit le Régime d'assurance publique du Canada, partageait les coûts des dépenses provinciales dans ces secteurs, et ce, sans plafond, aussi longtemps que les dépenses respectaient les conditions imposées par le gouvernement fédéral. Éléments importants, les programmes ne pouvaient pas dépendre de la participation à tout programme de formation ou d'emploi et les niveaux d'aide au revenu devaient être suffisants

¹⁷ Pour un aperçu de ces programmes, voir les listes des services fournis sur le site Web du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire à <http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1204137480722&lang=fra>.

¹⁸ Hamish Telford, « The Spending Power Revisited: Can Open Federalism Bridge the Divide between Quebec and the Rest of Canada? », *IRPP Policy Matters*, Institut de recherche en politiques publiques, septembre 2008, p. 48.

pour répondre aux besoins essentiels des bénéficiaires. Aux yeux de certains, ces mesures législatives représentaient l'instrument le plus important, permettant au Canada de se conformer à ses obligations en matière de droits sociaux et économiques prévues dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹⁹.

En revanche, ce programme et ses modalités peuvent être considérés comme ayant contribué aux circonstances très différentes qui ont entouré les récessions précédentes depuis la ratification du *Pacte*. Après la dernière récession, le gouvernement fédéral a augmenté de façon appréciable ses dépenses fédérales et s'est trouvé dans une situation déficitaire qu'il a jugée insoutenable. Pour atténuer ce problème, le Régime d'assistance publique du Canada a été éliminé sans préavis et remplacé par un transfert plafonné aux gouvernements provinciaux pour l'aide au revenu et les services sociaux, intégré dans un transfert fiscal qui comprenait également ce qui avait déjà été financé dans le cadre du transfert par habitant pour la santé et l'éducation postsecondaire. Le nouveau transfert a été appelé le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. À l'époque, ce changement a donné lieu à une réduction des dépenses fédérales, celles-ci passant d'un sommet de plus de 59 milliards de dollars (en santé, en éducation postsecondaire et en dépenses sociales) en 1994-1995 à une somme d'un peu moins de 51 milliards de dollars en 1997-1998²⁰. Par conséquent, le financement du gouvernement fédéral alloué aux secteurs couverts par les droits sociaux et économiques devait non seulement être limité, plutôt que d'être non limitatif, mais réduit en réalité. Ces sommes ont cependant augmenté, passant à presque 90 milliards de dollars, et on s'attend à ce qu'elles continuent d'augmenter.

Un deuxième changement important, qui remonte à peu près à la même période, a été apporté au programme d'assurance sociale de longue date pour amortir le choc économique du chômage. L'assurance-chômage a été renommée « assurance-emploi », et des modifications importantes ont été apportées aux périodes d'admissibilité et de prestations. Les cotisations allaient servir à financer non seulement les prestations, mais aussi la formation. Bien que ces mesures aient été prises à une époque où le marché de l'emploi subissait une transformation où davantage d'emplois étaient à temps partiel et temporaires, à l'heure actuelle, 82 p. 100 des personnes qui paient des cotisations sont admissibles aux prestations. Le budget le plus récent a répondu à la hausse actuelle du taux de chômage en prolongeant de cinq semaines la période au cours de laquelle les prestataires peuvent recevoir des prestations. De plus, le budget a élargi le recours au travail partagé pour aider les quelque 100 000 travailleurs à rester sur le marché du travail, et a alloué une somme additionnelle d'un milliard de dollars pour la formation axée sur des compétences.

3. Les défis actuels

Comme la grande dépression, ce choc économique a une incidence sur des secteurs plus que d'autres, la construction et la fabrication, en particulier l'industrie automobile et sa chaîne d'approvisionnement, constituant deux excellents exemples. À l'instar de l'agriculture dans les

¹⁹ M. Magdalena Sepúlveda, et. al., *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 2003, p. 326.

²⁰ Ministère des Finances, « Tableaux de référence financiers », septembre 2008. Document consulté le 22 mai 2009 à l'adresse http://www.fin.gc.ca/frt-trf/2008/frt08_f.pdf.

années 1930, on s'attend à ce que les composantes du secteur manufacturier ne « rebondiront » pas entièrement lors du prochain cycle économique. Ceux qui travaillent dans ce secteur devront trouver d'autres genres d'emploi. La période de transition représentera le défi à relever, qui pourrait s'avérer particulièrement difficile pour les travailleurs plus âgés. Aussi longtemps que le filet de sécurité sociale est maintenu, le Canada devrait être mesure de respecter ses obligations en vertu du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

Le fait que les obligations prévues dans le *Pacte* ne soient pas nécessairement mesurées en termes de dépenses, mais plutôt de résultats, est un autre problème qui risque de surgir. Les droits relatifs aux soins de santé sont mesurés en données quantifiables comme l'espérance de vie et la mortalité infantile. L'éducation postsecondaire devrait devenir « progressivement rendue gratuite », au point d'être accessible gratuitement aux étudiants. Dans de tels cas, il importe peu combien le gouvernement dépense ou pas; si les gens ne vivent pas aussi longtemps ou si les frais de scolarité universitaires augmentent, le Canada ne sera pas considéré comme respectant ses obligations. Il est important de se rappeler que les dépenses n'entraînent pas nécessairement des résultats, mais que la plupart des résultats ne seront pas atteints si des dépenses ne sont pas engagées.

Les mesures de relance du gouvernement ont tendance à mettre l'accent sur l'infrastructure plutôt que sur les réinvestissements à long terme dans les programmes sociaux. Les soi-disant projets « prêts à démarrer » se sont assurément vu accorder beaucoup d'attention, mais même en période de récession, le gouvernement en place consacre les fonds d'infrastructure à l'intérêt commun dans des secteurs qui vont au-delà des réseaux d'égout et des routes.

En particulier, le Plan d'action économique de 2009 du Canada a donné un aperçu d'une initiative destinée à allouer des fonds à l'infrastructure universitaire, appuyant ainsi les établissements d'enseignement postsecondaire et « permettant au Canada de conserver un avantage du savoir, grâce à une hausse considérable du financement des programmes de formation et de développement des compétences ainsi qu'à d'importants investissements dans l'infrastructure de recherche collégiale et universitaire »²¹. Le budget de 2009 indique que le gouvernement du Canada « consacrera jusqu'à 2 milliards de dollars en vue de procéder à des réparations, des rénovations et des agrandissements dans les installations des établissements postsecondaires. La préférence quant aux projets réalisés dans les universités ira à ceux qui peuvent améliorer la qualité des activités de recherche-développement dans les établissements. Les projets réalisés dans les collèges renforceront la capacité de ces derniers d'offrir de la formation de pointe axée sur les connaissances et les compétences »²².

Des logements décents et abordables ont longtemps été considérés par nombre de personnes comme étant un droit fondamental. Dans le cadre de ses mesures de stimulation, le gouvernement a annoncé de nouveaux investissements importants dans le logement social. Cela comprend un investissement fédéral ponctuel de 1 milliard de dollars sur deux ans afin de rénover jusqu'à 200 000 logements sociaux et d'en accroître l'efficacité énergétique, sur la base du partage égal des coûts avec les provinces; un investissement de 400 millions de dollars pour la

²¹ Plan d'action économique du Canada, Le budget de 2009. Document consulté le 30 mai 2009 à l'adresse <http://www.budget.gc.ca/2009/plan/bpc3a-fra.asp>.

²² Idem, p. 145.

construction de logements sociaux pour les aînés à faible revenu; un investissement de 75 millions de dollars pour la construction de logements sociaux destinés aux personnes handicapées; un investissement de 400 millions de dollars pour de nouveaux projets de logements sociaux et la remise en état des logements sociaux existants sur les réserves des Premières nations; et l'affectation d'une somme additionnelle de 200 millions de dollars pour le soutien au logement social dans le Nord.

III. Conclusion

Une des préoccupations importantes soulevées lors d'une période de crise économique consiste à déterminer si les droits économiques, sociaux et culturels sont ou non menacés, comme l'accès au travail, l'abordabilité de la nourriture, l'eau et le logement, les soins de santé de base et l'éducation. Bien que le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* ne tienne pas compte des périodes de crise économique, il reconnaît bel et bien que tous les droits de la personne ont une valeur égale. La ratification du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* indique que tous les États parties au *Pacte* s'engagent à prendre toutes les mesures possibles compte tenu des ressources disponibles pour assurer progressivement les droits économiques, sociaux et culturels reconnus dans le *Pacte*.

Pour répondre à la question consistant à savoir si une récession menace ou pas les droits d'une personne, nous devons d'abord prendre en compte les conséquences des dépenses publiques. Si l'élaboration des programmes sociaux est non seulement mise en attente, mais que les sommes allouées à ces initiatives sont également réaffectées, des problèmes pourraient survenir. Si les dépenses sociales augmentent, mais que l'incidence semble négligeable, des problèmes pourraient également survenir. Un des éléments qui ne semble pas faire partie de l'équation est l'établissement d'un mécanisme à partir duquel mesurer l'efficacité des dépenses publiques. Un processus permanent de vérification sociale destiné à veiller à ce que le financement alloué permette d'atteindre les objectifs énoncés serait peut-être requis. Un tel processus permettrait de déterminer les programmes qui sont mieux gérés et ceux qui pourraient devoir être révisés.

Peu importe comment nous l'envisageons, la chose qui est certaine, c'est que le Canada prend des mesures pour faire face à la récession économique. Ces mesures nous indiquent que les termes du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* seront et sont respectés. De nombreux pays auront des gouvernements qui n'ont simplement pas les ressources ou la capacité d'emprunt pour offrir l'aide requise en vue de faire en sorte que les répercussions ne portent pas atteinte à leurs obligations prévues dans le *Pacte*.

La présente récession économique nous incitera à réévaluer notamment nos droits économiques et sociaux, les défis auxquels ils sont confrontés et les mécanismes au moyen desquels ils sont encouragés et protégés. Notre filet de sécurité sociale n'a pas atteint le point où nous pouvons affirmer qu'il ne peut pas être amélioré, et il y aura des personnes au Canada qui passeront à travers les mailles du filet et qui se demanderont comment une telle situation peut arriver dans un pays qui possède tant de richesses et de ressources.

Pour conclure, il est certain que les droits économiques et sociaux risquent d'être menacés lors des périodes de récession économique. Il est hors de doute que de tels droits sont menacés dans de nombreuses régions du monde, possiblement en raison d'un simple manque de ressources. En règle générale, le Canada s'attaque plutôt efficacement à ces questions, bien que cela ne veuille pas dire que des améliorations ne devraient pas encore être apportées. Une récession nous fournit des renseignements sur les lacunes du système, ce qui augmente les possibilités que nous soyons plus aptes à protéger les droits de tout un chacun lors d'une prochaine récession.