



Assemblée générale

Distr. générale
16 juillet 2019
Français
Original : anglais

Soixante-quatorzième session

Point 72 b) de la liste préliminaire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Effets de la dette extérieure et des obligations financières connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de la personne, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale, en application des résolutions 25/16 et 34/3 du Conseil des droits de l'homme, le rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Juan Pablo Bohoslavsky.

* A/74/50.



Rapport de l'Expert indépendant sur les effets de la dette extérieure et des obligations financières connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de la personne, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels

Impact des réformes économiques et des mesures d'austérité sur les droits de la personne

Résumé

Le présent rapport démontre que l'introduction de mesures d'austérité ne contribue pas à la reprise économique mais qu'au contraire, elle entraîne des conséquences négatives en termes de croissance économique, de ratios de la dette et d'égalité, et qu'elle se traduit régulièrement par une série d'effets néfastes sur les droits de la personne. Il existe donc un solide socle juridique établissant l'incompatibilité *prima facie* entre l'imposition de politiques d'austérité en période de récession et la jouissance des droits de la personne.

Étant donné les circonstances dans lesquelles les États se trouvent généralement lorsqu'ils sollicitent l'assistance d'institutions financières internationales, des conditionnalités sont souvent imposées sans toujours être négociées avec les états emprunteurs, sans parler de leurs populations, qui sont encore moins impliquées dans les consultations, discussions ou négociations associées. La portée de ces conditionnalités, qui n'a cessé de s'étendre au cours des dernières décennies, aide à comprendre pourquoi elles sont systématiques et omniprésentes dans les principaux domaines d'action souverains.

En vertu des normes du droit international, les institutions financières internationales peuvent être tenues responsables de complicité en cas d'imposition de réformes économiques qui bafouent les droits de la personne. Le lien de causalité entre l'assistance apportée (prêts, surveillance et assistance technique, ainsi que les conditionnalités connexes) à la commission d'un acte internationalement illicite (complicité) et le préjudice causé (violations des droits de la personne) est évident et bien documenté. La connaissance de la nature illicite de l'acte peut être présumée si, même lorsque les réformes économiques mises en œuvre se traduisent généralement par des violations des droits de la personne, aucune étude d'impact *ex ante* n'a été conduite. La responsabilité juridique de complicité s'accompagne d'obligations en termes de cessation, de non-répétition et de réparation.

I. Introduction

1. Le présent rapport s'inscrit dans le prolongement des « Principes directeurs applicables aux études de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme », présentés au Conseil des droits de l'homme en 2019 (A/HRC/40/57), et porte plus précisément sur la responsabilité des institutions financières internationales complices de la mise en œuvre par les États de réformes économiques qui bafouent les droits économiques, sociaux et culturels. Il répond à la question suivante : les institutions financières internationales peuvent-elles être jugées responsables de complicité dans les réformes économiques mises en œuvre par les États qui bafouent les droits de la personne et, le cas échéant, dans quelles conditions ?

2. Le rapport fournit aussi l'occasion de se pencher sur certaines des implications pratiques des principes directeurs 14 et 15, respectivement intitulés « Influence extérieure et marge d'action » et « Obligations des créanciers et des donateurs publics ». Au cœur de ces deux principes se trouve l'obligation qu'ont les États et d'autres acteurs de « s'abstenir d'exercer une influence induue sur d'autres États, de manière à ce que ces derniers puissent prendre les mesures qui s'imposent pour concevoir et mettre en œuvre des programmes économiques en utilisant la marge d'action dont ils disposent dans le respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme, y compris face à une crise économique ou financière ». En outre, le principe 15 précise spécifiquement que les institutions financières internationales, les prêteurs bilatéraux et les donateurs publics devraient garantir que les conditions de leurs transactions et de leurs propositions relatives aux réformes et aux conditionnalités liées à l'aide financière ne compromettent pas la capacité de l'État emprunteur ou de l'État bénéficiaire de respecter et protéger les droits de l'homme et de s'acquitter des obligations y afférentes.

3. La conduite par les institutions financières internationales d'études d'impact sur les droits de la personne lors de la conception des programmes de réformes économiques est essentielle ; la prise en compte systématique des incidences de tels programmes sur les droits de la personne vise à la prévention, à l'indemnisation et à la non-répétition des préjudices. Ces études doivent être conduites en cohérence avec les garde-fous et mécanismes existants afin de contribuer à la prise de décisions éclairées et d'ajouter aux conclusions des institutions en question une dimension liée aux droits de la personne.

4. Un acte internationalement illicite par tel ou tel prêteur peut être constitutif d'une violation des droits de la personne, qu'il s'agisse des droits civils et politiques ou des droits économiques, sociaux et culturels. Dans une étude thématique sur la complicité financière présentée en 2014 au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/28/59), l'Expert indépendant a conclu qu'accorder des prêts à des États qui commettent des violations flagrantes des droits de la personne pourrait contribuer à les renforcer et à augmenter le risque de violations flagrantes de ces droits.

5. En 2018, l'Expert indépendant a réitéré cet argument dans une lettre *amicus curiae* portant sur une plainte relative au fait que deux banques auraient manqué de respecter les principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) au sujet des violations des embargos sur les armes imposés par le Conseil de sécurité contre le régime d'apartheid en Afrique du Sud¹. La plainte a été examinée par les points de contact nationaux de la Belgique et

¹ Voir, par exemple, la résolution 418 (1977) du Conseil de sécurité et les résolutions 40/64 A, 41/35 B et 42/23 B de l'Assemblée générale.

du Luxembourg², à la lumière des principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques à l'intention des entreprises multinationales (<http://www.oecd.org/corporate/mne/>).

6. Pourtant, les débats stratégiques et académiques ont consacré une attention bien moindre³ à l'opportunité de considérer les prêteurs comme complices du financement et de la promotion de politiques et/ou de mesures qui bafouent les droits économiques, sociaux et culturels. Il y a une exception à cette tendance : le point de vue naissant mais vigoureux selon lequel certaines violations des droits économiques, sociaux et culturels peuvent être considérés comme des crimes sur le plan international⁴. Toutefois, le champ de ce qui peut être considéré comme un crime socioéconomique sur le plan international est à l'évidence plutôt limité et ne peut englober l'ensemble des violations des droits économiques, sociaux et culturels liées à des mesures économiques inadmissibles et rétrogrades.

7. Il arrive certes que les États adoptent des mesures d'austérité de leur propre initiative mais, le plus souvent, ces mesures figurent parmi les conditionnalités prescrites dans les accords conclus entre les États et les institutions financières internationales. La responsabilité des États dans la violation des droits économiques, sociaux et culturels par l'imposition de telles mesures peut être directement établie, mais les institutions financières internationales peuvent elles aussi contribuer à violer ces droits dans le cadre de leurs activités de prêt, de surveillance et d'assistance technique. En prescrivant des réformes économiques qui entraînent des effets économiques négatifs prévisibles sur les droits de la personne, les institutions financières internationales peuvent du même coup être jugées responsables de complicité⁵.

8. Bien que le terme de complicité relève généralement du droit pénal, le présent rapport explore la notion sous l'angle général du droit international. La notion de responsabilité devrait être entendue de ce même point de vue. Dans ces conditions, la responsabilité de complicité devrait être considérée comme une responsabilité partagée⁶. En vertu du droit international, la responsabilité de complicité implique : a) la commission d'un acte jugé illicite au titre du droit international ; b) que l'élément constitutif du caractère illicite de l'acte, qui comprend l'ignorance délibérée, est connu de l'État ou du facilitateur, qui peut être une organisation internationale⁷ ; et c) l'existence d'un lien de causalité (facilitation) entre les biens et services fournis par l'agent financier et le préjudice causé (violation des droits de la personne par une politique économique mise en œuvre par un gouvernement donné).

² <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/OECDNationalContactPointsBelgiumLuxembourg.pdf>.

³ Voir, par exemple, Robert Howse, « The International Criminal Court Should Investigate Germany's Finance Minister for Crimes Against Humanity in Greece », *International Economic Law and Policy Blog* (2016).

⁴ Voir Evelyne Schmid, *Taking Economic, Social and Cultural Rights Seriously in International Criminal Law*, Cambridge University Press, 2015.

⁵ L'Expert indépendant remercie les personnes suivantes pour leurs recherches et leur contribution au présent rapport : Celine Tan, lectrice en droit et professeure associée, et son équipe (Stephen Connelly, professeur associé, et Rafael Quintero Godínez, doctorant) à la faculté de droit de l'Université de Warwick, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ; Nicolò Fraccaroli, chercheur doctorant en économie à l'Université Tor Vergata de Rome ; et le personnel du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) qui a appuyé ce mandat.

⁶ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, Hart Publishing, Portland, 2016, p. 11.

⁷ Voir les projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, résolution 66/100, annexe, art. 14.

9. À l'évidence, il faut s'inquiéter dès lors qu'il est décidé d'imposer une assistance technique, une surveillance, des emprunts et leurs conditionnalités sans tenir compte de leurs éventuels effets néfastes sur les droits économiques, sociaux et culturels⁸. Lorsque des violations des droits de la personne en lien avec la mise en œuvre de telles conditionnalités sont avérées, il est indispensable d'examiner la responsabilité des acteurs impliqués de sorte que non seulement les auteurs directs/principaux (les États) mais aussi leurs complices (les institutions financières internationales) puissent répondre de leurs actes.

10. Le rapport commence par explorer la notion de conditionnalité, les processus d'élaboration des politiques et les principaux domaines de prescription. En mettant l'accent sur la dimension des conditionnalités liée aux réformes économiques et à l'austérité, il explique également leurs effets sur la croissance, la viabilité de la dette et l'égalité, tout en déconstruisant les théories économiques qui plaident en faveur de l'austérité. Il décrit également les effets des réformes économiques sur la réalisation des droits de la personne. Ces conclusions et ces arguments dessinent le cadre permettant d'examiner la notion de responsabilité juridique de complicité et d'explorer la possibilité de l'appliquer aux institutions financières internationales qui soutiennent des politiques conduisant de manière prévisible au non-respect des droits de la personne. Les dernières sections du rapport contiennent des conclusions et des recommandations.

II. Conditionnalités encouragées par les institutions financières internationales : faiblesse des processus et élargissement de la portée

A. Des procédures problématiques

11. L'analyse des processus d'élaboration des politiques des institutions financières internationales permet de mieux cerner leurs résultats. Le processus entourant la conclusion d'un accord avec le Fonds monétaire international (FMI), par exemple, comprend plusieurs étapes : en règle générale, des fonctionnaires du FMI et des représentants du gouvernement demandeur tiennent une série de réunions visant à évaluer la situation économique et financière propre au pays. Un accord s'en suit généralement et le gouvernement rédige une lettre d'intention à la lumière de la gamme de conditions fixées, lettre qui s'accompagne d'un mémorandum d'entente contenant des détails supplémentaires sur les engagements du gouvernement auprès du Fonds⁹.

12. Outre l'urgence et la gravité de la situation de certains pays, il arrive aussi que les circonstances entourant la conclusion d'accords témoignent d'une dynamique asymétrique. Les discussions ont principalement lieu au niveau des experts, en présence des deux parties, représentants du gouvernement concerné et membres du personnel du FMI ; en règle générale, les représentants du pays négocient le programme national avec les fonctionnaires du FMI avant sa présentation au Conseil exécutif du Fonds¹⁰.

⁸ Margot E. Salomon, « Of Austerity, Human Rights and International Institutions », *European Law Journal*, vol. 21, n° 4 (2015).

⁹ Voir Giuseppe Bianco et Filippo Fontanelli, « Enhancing the International Monetary Fund's Compliance with Human Rights: the Issue of Accountability », in Juan Pablo Bohoslavsky et Jernej Letnar Čerňič, dir., *Making sovereign financing and human rights work*, (Oxford ; Hart Publishing, Portland, Oregon, 2014), p. 227.

¹⁰ Ibid., p. 228.

13. En termes de calendrier, il a été constaté que ce que l'on désigne parfois sous l'appellation « d'actions préalables », qui sont en réalité des préconditions que les États emprunteurs sont censés remplir afin de pouvoir bénéficier d'un prêt, constitue désormais un pan souvent essentiel du processus de prêt¹¹. S'agissant de leur caractère coercitif, ces préconditions, si elles ne sont pas considérées contraignantes *per se*, jouent tout de même un rôle important dans les politiques intérieures. Selon les institutions financières internationales, elles permettent une meilleure « appropriation » des réformes mises en œuvre. Tout comme les autres formes de conditionnalités, elles ne sont pas considérées comme des obligations contractuelles mais plutôt comme des prescriptions opérationnelles ou financières à mettre en œuvre sur une « base volontaire ». Le but de ces actions préalables consiste à récompenser le « bon comportement » des États qui s'y conforment.

14. Lorsqu'il est prêt à être soumis, les 24 directeurs du Conseil exécutif du FMI se prononcent sur l'accord, généralement par consensus et parfois par une procédure de vote¹². La présentation d'un plan au Conseil exécutif, quoique rare, peut être envisagée afin que les représentants des pays qui siègent au Conseil soient en mesure de revoir les composantes d'un programme qui menaceraient la réalisation des droits de la personne, conformément aux obligations qui s'imposent à eux¹³. En général, cependant, non seulement la pratique courante empêche les États de disposer d'informations de première main concernant le niveau d'acceptation ou « d'appropriation » de l'accord par le pays, mais le processus de prise de décision ne laisse guère de place à une quelconque opposition potentielle aux programmes¹⁴.

15. En outre, s'il est vrai que le processus conduisant à la conclusion de tels arrangements offre une base de discussion à deux sens, la nature même du document juridique est plus proche de celle d'un contrat d'adhésion que du résultat d'une entente issue d'un accord bilatéral pleinement négocié. Il semblerait que plus un État a besoin d'un prêt, moins sa marge de négociation est grande¹⁵.

16. Le caractère asymétrique de la relation qui existe entre les États emprunteurs et le FMI est aggravée par le fait que le Fonds est en réalité un prêteur de dernier ressort, en l'absence de mécanisme mondial alternatif pour répondre aux crises de l'endettement. Comme l'ont mis en lumière des universitaires, les arrangements, dans les lignes directrices sur les conditionnalités du FMI, ne sont pas considérés comme des « accords », ce qui permet d'éviter toute rédaction d'ordre contractuel, preuve du caractère unilatéral des décisions que le Conseil du FMI prend en la matière¹⁶.

17. Comme on l'a noté précédemment, lorsque l'impact social de ces réformes est pris en considération, les consultations avec la population affectée et sa participation aux processus de négociation sont plutôt limitées et souvent cantonnées à un simple exercice de « cases à cocher ». Les points de vue de la population ne sont pas

¹¹ Celine Tan, *Governance through development: poverty reduction strategies, international law and the disciplining of third world states*, New York, Routledge, 2011, p. 119 et 120.

¹² <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/24/How-the-IMF-Makes-Decisions>.

¹³ Désigné comme « effet indirect » en termes d'applicabilité du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels au Fonds monétaire international (FMI), voir Francois Gianviti, Conseiller juridique du FMI, « Economic Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund », in *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. 3, FMI (2005), par. 24 et 25 ; voir également E/C.12/2016/1, par. 9.

¹⁴ Yilmaz Akyüz, « Reforming the IMF : Back to the Drawing Board », Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Groupe des 24, Série des documents d'analyse, n° 38 (2005), p. 19.

¹⁵ Celine Tan, 120 ; Paul Mosley *et al.*, *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, (Londres, Routledge, 1991).

¹⁶ Bianco et Fontanelli, p. 228.

davantage pris en compte dans le contenu des conditionnalités. À cet égard, l'Expert indépendant a souligné l'importance de respecter certaines obligations lorsque les politiques économiques sont négociées et élaborées, y compris en termes de transparence, de participation et de responsabilité¹⁷. Toutefois, cela présente de grandes difficultés car, trop souvent, les gouvernements eux-mêmes cherchent à limiter la transparence et la participation publique à ces discussions et négociations.

B. Nombre et portée des conditionnalités

18. Pour les institutions financières internationales, les conditionnalités sont des éléments primordiaux des accords de financement. Comme le souligne le FMI, « en règle générale, le gouvernement d'un pays et le FMI doivent convenir d'un programme de politiques économiques avant que le Fonds n'accorde un prêt au pays. Dans la plupart des cas, les engagements qu'un pays prend à mener certaines actions – les conditionnalités – font partie intégrante du prêt du FMI »¹⁸. En conséquence, le FMI ne peut décaisser ses ressources « qu'une fois un accord conclu sur les politiques et le paquet de financements ». Toutefois, les études d'impact sur les droits de la personne qui visent à garantir la compatibilité des accords et des conditionnalités avec les normes internationales relatives aux droits de la personne ne sont pas toujours conduites – et le sont même rarement – avant la conclusion d'accords de financement ou l'adoption de réformes.

19. En ce qui concerne la Banque mondiale, c'est l'Association internationale de développement, l'une de ses composantes, qui est spécialisée dans les crédits, à savoir des prêts sans intérêts, tandis que la Banque internationale pour la reconstruction et le développement prête aux gouvernements de pays à revenu intermédiaire et de pays à faible revenu solvables¹⁹. Faisant partie du groupe de la Banque mondiale et à l'image, naturellement, d'autres banques de développement, elles assortissent de conditions les prêts qu'elles octroient aux États membres. En sus de l'octroi de prêts liées aux politiques de développement, la Banque mondiale accorde également des financements visant à soutenir différents projets et assortis d'une série de conditions. Toutefois, le présent rapport porte plutôt sur les activités de prêts à l'appui de politiques, qui sont souvent assortis de conditionnalités macroéconomiques. Les accords conclus par la Commission européenne et la Banque centrale européenne peuvent comporter des conditions de même nature²⁰, y compris dans le cadre de programmes d'ajustement économique qui, de fait, ressemblent aux programmes d'ajustement structurel tant critiqués qui ont été mis en œuvre dans le passé²¹.

20. Les conditionnalités réduisent considérablement la marge juridique et opérationnelle nationale tout en visant exclusivement (et théoriquement) à viabiliser la dette, à améliorer la compétitivité du marché et à stimuler la croissance inclusive. En vigueur depuis des décennies, le système des conditionnalités du FMI a évolué au fil du temps et, en dépit du discours soulignant le caractère fondamental de sa transformation, des études récentes semblent indiquer que les changements en la matière ont été plutôt limités²².

¹⁷ A/HRC/34/57/Add.1, par. 36.

¹⁸ <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Lending>.

¹⁹ <http://www.worldbank.org/en/about>.

²⁰ A/HRC/31/60/Add.2, par. 19 et suiv.

²¹ Scott Greer, « Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debates », *Global Social Policy*, Vol. 14 (1), 2013.

²² Alexander E. Kentikelenis *et al.*, « IMF conditionality and development policy space, 1985–2014 », *Review of International Political Economy* vol. 23, n° 4 (2016).

21. Dans le passé, le FMI a certes reconnu le rôle majeur des mesures anticycliques et a affirmé préserver la protection sociale en prévoyant des planchers de dépenses sociales, mais la traduction de ces paroles en actes est contestée. Malgré une série de réformes au début du siècle, y compris les efforts déployés pour cibler les objectifs des programmes du Fonds dans la limite de ses compétences en réponse aux critiques portant sur son champ d'action et son niveau « d'intrusivité », le nombre et la portée des conditionnalités semblent poursuivre leur expansion²³. Les initiatives prises par la suite afin de « flexibiliser » l'approche de l'ajustement structurel adoptée par le Fonds ont été suivies par une action visant à harmoniser les conditionnalités²⁴. Les ajustements les plus récents en la matière consistent notamment à accorder une attention plus grande aux questions telles que le climat, les inégalités et le genre.

22. D'autre part, certains sont d'avis que les affirmations du FMI concernant sa transformation ne sont rien de plus qu'un exercice cosmétique de « changement d'image »²⁵ plutôt qu'une démarche visant à favoriser des mutations plus profondes dans les pratiques existantes. Ainsi, dans une étude comparant les politiques recommandées avant 2011 avec les prescriptions plus récentes dans quatre États, il est indiqué que les politiques du FMI n'ont pas considérablement changé d'une période à l'autre²⁶. Quant aux mesures liées au travail et aux politiques sociales, ces changements ne sont pas parvenus jusqu'aux efforts de plaidoyer du FMI et ne résultent pas non plus systématiquement de la mise en œuvre des volets de son programme qui concernent les protections sociales, notamment les planchers de dépenses sociales²⁷.

23. À l'évidence, l'engagement qu'a pris le FMI de lutter contre les inégalités entre les femmes et les hommes est une initiative importante. Sur ce point, l'Expert indépendant a déjà souligné la nécessité d'aller au-delà des seuls efforts visant à combler les écarts de participation à la main-d'œuvre entre femmes et hommes. Cet engagement en faveur de l'égalité de genre doit aussi s'appliquer lorsque qu'il est envisagé d'apporter des modifications durables et tenant compte des questions de genre dans la couverture des prestations sociales, la marge d'action budgétaire accordée aux services sociaux et les investissements dans les infrastructures²⁸.

24. Quant aux conditionnalités elles-mêmes, non seulement elles ont augmenté en nombre mais les domaines couverts se sont eux aussi étendus²⁹. L'examen 2018 de la conception des programmes et des conditionnalités du FMI fait apparaître la nette augmentation, entre 2011 et 2017, du volume des conditions structurelles dans les programmes³⁰. En outre, il a été établi que 23 des 26 programmes de prêt du FMI approuvés entre 2016 et 2017 étaient conditionnés à un assainissement des finances publiques³¹.

25. Un examen détaillé des accords que la FMI a conclus entre 1980 et 2014 a révélé que le nombre de conditions attachées aux prêts a augmenté et que leur champ a été

²³ Gino Brunswijck, « Unhealthy conditions IMF loan conditionality and its impact on health financing », Réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad) (2018).

²⁴ Gino Brunswijck, « Unhealthy conditions IMF loan conditionality and its impact on health financing », Réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad) (2018).

²⁵ Kentikelenis *et al.*, « IMF conditionality and development policy space, 1985–2014 », p. 3.

²⁶ Mohammed Mossalem, « The IMF in the Arab world: Lessons unlearned », Bretton Woods Project, (2015).

²⁷ Kentikelenis *et al.*, p. 1, 9 et 17 (indiquant que la libéralisation du marché du travail demeure recommandée et que les planchers de dépenses sociales sont rarement respectés).

²⁸ [A/73/179](#).

²⁹ Gino Brunswijck, « Unhealthy conditions », p. 6.

³⁰ FMI, 2018 Review of Program Design and Conditionality (Washington, D.C., 2019). **Error! Hyperlink reference not valid.**

³¹ Gino Brunswijck, « Unhealthy conditions », p. 3.

étendu³². Les conditionnalités liées aux domaines essentiels des politiques économiques représentaient près de 87 % du nombre total de conditions, mais plus de 12 % des conditionnalités étaient liées à la privatisation d'entreprises publiques, à des questions relatives au travail (secteurs public et privé), aux réformes institutionnelles et aux politiques de réduction de la pauvreté (la privatisation d'entreprises privées étant la réforme la plus courante, suivie par les questions relatives au travail)³³. En dépit de la croyance largement partagée selon laquelle les réformes du travail motivées par l'austérité se traduisent par une déréglementation du marché du travail, ces politiques n'ont pas nécessairement contribué à la croissance économique et à la hausse de l'emploi, pour ne rien dire des incidences négatives de ces conditionnalités en matière de droits de la personne³⁴.

26. Comme l'a récemment expliqué l'Expert indépendant dans une lettre ouverte adressée au Président de la Banque mondiale pour faire part de son opinion sur le projet de *Rapport sur le développement dans le monde 2019*, de nombreux problèmes contemporains tels que le travail informel, la rupture des contrats sociaux et les inégalités de genre et de revenus ont été aggravés par l'austérité et les réformes du travail antérieures, y compris le gel ou la baisse du salaire minimum, la déréglementation du marché du travail, la privatisation de la sécurité sociale et le ciblage des régimes de protection sociale³⁵.

27. De plus, l'approche consistant à « maximiser les financements pour doper le développement » qu'a récemment adoptée la Banque mondiale afin de favoriser l'investissement du secteur privé pour garantir le développement durable suppose que la Banque s'emploie à « promouvoir les solutions privées », lorsqu'elles existent, afin de limiter « l'endettement public et les passifs éventuels »³⁶. Le transfert de la fourniture de services essentiels à des entreprises lucratives peut avoir des incidences négatives sur les droits de la personne et la viabilité du secteur public³⁷.

28. Une étude sur les conditionnalités dont sont assorties les activités que la Banque mondiale conduit dans le cadre de sa politique de financement pour le développement en 2017, qui a porté sur 56 activités dans 43 pays, a souligné le rôle influent de la Banque au niveau national, en particulier dans les pays en développement, tant en ce qui concerne les « politiques économiques intérieures » que le « façonnement des institutions »³⁸. L'étude a révélé que contrairement au FMI, le nombre de ses conditionnalités a diminué par rapport à l'année précédente. Elle a néanmoins établi qu'un « petit nombre de conditions controversées en matière de politique économique peut en tout état de cause nuire gravement au programme de développement d'un pays »³⁹. Il faut noter que 27,7 % du nombre total des conditions répertoriées « visaient à accroître le rôle du secteur privé » dans tous les domaines d'action⁴⁰.

³² Thomas Stubbs et Alexander E. Kentikelenis, « Conditionality and Debt Relief: An Overview », in Ilias Bantekas et Cephias Lumina, dir., *Sovereign Debt & Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2018), p. 364 à 365.

³³ Ibid., p. 367 et 368.

³⁴ A/HRC/37/54, par. 56.

³⁵ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/LetterWorldBankAugust2018.pdf>.

³⁶ A/73/396, par. 4 ; voir également Banque mondiale, « Maximizing Finance for Development », note d'information (2018).

³⁷ A/73/396, par. 82 et 83.

³⁸ Voir Gino Brunswijck, « Flawed conditions: the impact of the World Bank's conditionality on developing countries », Eurodad (2019).

³⁹ Ibid., p. 2.

⁴⁰ Ibid., p. 5.

III. Quels effets l'austérité produit-elle réellement sur l'économie ?

29. Dans le sillage immédiat de la crise financière mondiale de 2008, il a été convenu qu'il était nécessaire de stimuler l'économie pour surmonter les effets sociaux et économiques de la crise. À cet égard, comme le note une étude récente, le FMI aurait normalement recommandé que des mesures d'austérité soient imposées pour réduire la dépense publique⁴¹ ; au lieu de cela, le Fonds a encouragé la relance de la dépense publique par crainte d'une aggravation de la situation économique. Cette approche a prévalu pendant les deux années qui ont suivi la crise mais, par la suite, une tendance généralisée à l'assainissement budgétaire a été observée, les deux tiers des pays du monde ayant adopté des mesures d'austérité³⁷. Ces mesures qui ont affecté la croissance économique, l'égalité et, par définition, les ressources publiques, ont une incidence sur la réalisation des droits de la personne et, pourtant, continuent d'être recommandées par les institutions financières internationales. Il est donc essentiel de déconstruire la théorie économique sur laquelle se fonde l'austérité.

A. Effets de l'austérité sur la croissance, la viabilité de la dette et l'égalité

30. Les faits attestent des effets négatifs que l'austérité produit sur l'économie en période de récession⁴², et les économistes ont mis en lumière le fait que lorsque l'économie est fragile, la douleur est prolongée par les effets préjudiciables de la contraction budgétaire dans un certain nombre de services publics, y compris la santé et l'éducation⁴³. Un grand nombre de travaux de recherche ont démontré que les mesures d'austérité ne contribuent pas à la reprise de l'économie mais qu'au contraire, elles entraînent des conséquences négatives pour l'économie⁴⁴ tout en réduisant la dette publique en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). La sévérité des mesures d'austérité adoptées par un groupe de pays européens entre 2009 et 2013, par exemple, révèle que plus les mesures en question étaient rigoureuses, plus la croissance du PIB était faible⁴⁵.

31. Il a été démontré à de nombreuses reprises que l'austérité n'entraîne pas la croissance économique⁴⁶. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, par exemple, a réaffirmé après la dernière crise mondiale que l'austérité n'était pas synonyme de croissance, confirmant ainsi ses prédictions et ses

⁴¹ Isabelle Ortiz *et al.*, « The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010–2020 in 187 Countries », Extension of Social Security, Working Paper No. 53, (Geneva, ILO, 2017) ; voir également Olivier Blanchard, Economic Counsellor and Director, IMF Research Department, *IMF Survey* (publication en ligne) (2008).

⁴² « The boom, not the slump, is the right time for austerity at the Treasury » ; « Yet austerity should never entail cuts to public services that safeguard human rights », John Maynard Keynes, *Œuvres complètes*, 1937.

⁴³ Alan Taylor, « When is the time for austerity? », *Vox*, Center for Economic and Policy Research, (2013) ; voir également Oscar Jordà et Alan M. Taylor, « The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy », *The Economic Journal*, vol. 126, n° 590 (2016), p. 220.

⁴⁴ W. D. McCausland et Ioannis Theodossiou, « The consequences of fiscal stimulus on public debt: a historical perspective », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, n° 4 (2016).

⁴⁵ Robert Skidelsky et Nicolo Fraccharoli, *Austerity vs. Stimulus: The Political Future of Economic Recovery*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (2017) ; voir aussi Axel Dreher, « IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans and Compliance with Conditionality », *World Development*, vol. 34, (2006).

⁴⁶ Oscar Jordà et Alan M. Taylor, « The Time for Austerity », p. 221.

résultats antérieurs⁴⁷. En outre, l'organisation a souligné qu'en Europe, l'austérité combinée avec une dépendance excessive à l'égard de la politique monétaire ont également affecté la stabilité des marchés financiers internationaux, contribuant ainsi à l'accumulation du déséquilibre financier dans les économies émergentes et en développement, et qu'elles ne sont pas parvenues à stimuler la demande⁴⁸.

32. Sur le plan économique, il est impossible, en tenant compte de considérations empiriques, de conclure que la contraction budgétaire entraîne l'expansion économique⁴⁹. Certains ont établi que les exemples utilisés pour démontrer « les effets positifs de l'austérité », comme ceux du Danemark et de l'Irlande⁵⁰, doivent être considérés comme une mise en garde plutôt que comme un modèle reproductible, pour ne rien dire des questions relatives aux droits de la personne qui sont apparues à cette occasion⁵¹. À partir de la comparaison entre l'expérience irlandaise dans les années 1980 et l'adoption de mesures d'austérité suite à la dernière crise mondiale, il a été suggéré que les effets de l'austérité sur la croissance n'étaient pas aussi manifestes que prévu et qu'à court terme, « il aurait été difficile de considérer que la relance de l'économie du pays était le fruit de la seule austérité »⁵².

33. Le dernier Examen de la conception des programmes et des conditionnalités du FMI souligne qu'entre 2011 et 2017, les trois quarts des programmes mis en œuvre avec l'appui du Fonds ont été au moins en partie couronnés de succès, et que « les hypothèses de croissance étaient souvent trop optimistes »⁵³. Du fait de cet optimisme infondé, le FMI a fait des déclarations visant à renforcer la crédibilité de ces programmes. Il a notamment recommandé la réévaluation de certains « compromis dans la conception des programmes », conseillant par exemple une « conditionnalité budgétaire plus granulaire » afin de conduire une « analyse de la viabilité de la dette plus fine »⁵³ et au cas par cas.

34. L'adoption de mesures d'assainissement des finances publiques est souvent suivie par une hausse des inégalités et du chômage. Comme l'indique le FMI, les mesures d'assainissement budgétaire prises entre 1978 et 2009 dans 17 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques – outre qu'elles se sont traduites par une baisse des revenus salariaux et qu'elles ont contribué à la hausse durable du chômage – ont nettement creusé les inégalités structurelles⁵⁴.

35. Il en découle une menace pour la cohésion sociale qui est déjà manifeste dans plusieurs pays. Dans certains cas, les mesures d'austérité ont certes contribué à la croissance économique, en partie en raison d'une forte demande intérieure mais, après la crise, plusieurs pays en développement ont adopté des mesures d'austérité à titre préventif⁵⁵. Depuis cette époque, cependant, des mesures d'austérité ont été adoptées

⁴⁷ Voir <https://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=95>.

⁴⁸ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Rapport sur le commerce et le développement*, Genève (2016), p. 162.

⁴⁹ Robert Boyer, « The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, n° 1, (janvier 2012).

⁵⁰ Francesco Giavazzi et Marco Pagano, « Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries », document de travail du National Bureau of Economic Research n° 3372 (1990).

⁵¹ Mark Blyth, *Austerity: The history of a dangerous idea* (Oxford University Press, Oxford, 2013) ; voir également Stephen Kinsella, « Is Ireland really the role model for austerity? », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, n° 1 (janvier 2012), p. 235.

⁵² Stephen Kinsella, p. 235.

⁵³ Voir FMI, « 2018 Review of Program Design and Conditionality ».

⁵⁴ Laurence Ball *et al.*, « The Distributional Effects of Fiscal Consolidation », document de travail du FMI, n° WP/13/151 (2013).

⁵⁵ HCDH, *Rapport sur les mesures d'austérité et les droits économiques et sociaux*, (Genève, 2013), par. 5.

sous diverses formes dans les deux tiers des pays du monde. Il a été constaté que les plafonds de revenus et les réductions de salaires, parallèlement à la baisse des subventions, étaient plus courants dans les pays en développement, tandis que les réformes en matière de travail et de retraites étaient plus manifestes dans les pays à revenu élevé⁵⁶.

36. L'impact potentiel des mesures d'austérité sur les droits de la personne ne fait désormais plus aucun doute. En 2016, le Comité des droits économiques, culturels et sociaux a mis en lumière les effets que les mesures d'austérité produisent sur plusieurs droits de la personne, y compris les droits du travail, les droits à l'alimentation, au logement et à la sécurité sociale⁵⁷. En outre, les conclusions d'un document de 2015 soulignent spécifiquement les effets que produisent les mesures d'assainissement budgétaire en termes de baisse des revenus cumulés de l'économie et le fait qu'ils touchent le plus durement les catégories les plus pauvres de la population⁵⁸.

37. De ce point de vue, l'Expert indépendant a souvent relevé les effets des mesures d'austérité sur les droits de la personne et sur les inégalités, tout en précisant que l'inégalité économique est tout à la fois le résultat et l'un des facteurs des crises économiques⁵⁹. Après la dernière crise, il est apparu que les réformes du travail classiques et motivées par l'austérité ne favorisaient pas la reprise et n'amélioraient pas l'accès à l'emploi, au travail et à d'autres droits sociaux⁶⁰. Des conclusions du même ordre ont été tirées s'agissant des effets de l'austérité sur les droits de la personne en général et sur les droits des femmes en particulier⁶¹.

B. Déconstruction de la théorie de « l'austérité expansionniste »

38. La question de l'assainissement des finances publiques est un sujet majeur de recherche et de débat depuis de nombreuses années mais une nouvelle vague d'études économiques accorde une attention particulière à ses effets sur la croissance économique et à sa pertinence en temps de crise. Certains universitaires ont suggéré que l'austérité [aurait] « un effet expansionniste » au motif que l'assainissement des finances publiques contribuerait à la reprise économique. Les principaux résultats d'une étude récente semblent par exemple indiquer qu'en « moyenne, les mesures d'assainissement budgétaire consistant en réductions de la dépense induisent des coûts de production très faibles et sont expansionnistes dans certains cas »⁶².

39. Cette approche est généralement désignée sous l'appellation de théorie de « la contraction budgétaire expansionniste ». Selon ses partisans, le fait d'éviter l'accroissement du déficit budgétaire en temps de crise permet la relance économique⁵⁷. En dépit des nombreuses preuves attestant du fait que l'austérité ne contribue ni à la relance ni à la croissance de l'économie⁶³, cette idée continue apparemment d'influencer la pensée économique dominante de manière disproportionnée.

⁵⁶ Isabelle Ortiz *et al.*, « The Decade of Adjustment », p. 13.

⁵⁷ [E/C.12/2016/1](#).

⁵⁸ Davide Furceri *et al.*, « Fiscal Consolidation and Inequality in Advanced Economies: How Robust Is The Link? » (2015), p. 29.

⁵⁹ Juan Pablo Bohoslavsky, « Economic Inequality, Debt Crises and Human Rights », *Yale Journal of International Law*, vol. 41, n° 2, (2016).

⁶⁰ [A/HRC/34/57](#), par. 57.

⁶¹ Voir [A/73/179](#).

⁶² Alberto F. Alesina, Carlos A. Favero et Francesco Giavazzi, « What do we know about the effects of Austerity », document de travail du National Bureau of Economic Research, n° 24246, (2018).

⁶³ Voir, par exemple, Óscar Jordà et Alan M. Taylor, « The Time for Austerity ». (« en moyenne, les mesures d'assainissement budgétaire génèrent un ralentissement de la croissance du PIB »).

40. D'autres économistes, cependant, affirment que les déficits budgétaires pourraient contribuer à la reprise économique et se traduire par des résultats positifs du point de vue des droits de la personne et au niveau économique, et que les mesures de relance et de redistribution peuvent aller de pair⁶⁴.

41. L'argumentaire en faveur du recours à l'austérité est fondé sur l'idée simpliste selon laquelle en période de ralentissement économique, il faut éviter d'aggraver le déficit budgétaire. De ce fait, l'augmentation (ou le maintien) de la dépense publique entraînerait l'aggravation du déficit budgétaire, affectant du même coup soit les dépenses de consommation, d'après l'école « ricardienne », soit les investissements, selon les économistes fidèles aux idées de l'école « néo-classique »⁶⁵. Si les économistes fondent leurs résultats sur un certain nombre d'éléments d'explication, le niveau de confiance (celui des consommateurs comme celui des investisseurs) est sans aucun doute le plus contestable⁶⁶.

42. Affirmant que le déficit budgétaire affecte nécessairement la confiance des entreprises et des consommateurs dans l'économie⁶⁷, plusieurs économistes prétendent que les déficits se traduisent par une baisse de la dépense privée et des investissements des entreprises et qu'ils nuisent à la relance. De leur point de vue, l'austérité contribue au rétablissement de la confiance et entraîne la croissance économique. Ces affirmations ont été contestées à d'innombrables reprises.

43. À cet égard, le problème principal tient à la méthode de recherche employée dans les études qui plaident en faveur de « l'austérité expansionniste ». En bref, la variable utilisée pour conduire des études empiriques concernant les effets de l'austérité sur l'économie n'est pas correctement définie et, de ce fait, affecte considérablement les résultats de la recherche économique.

44. Si les partisans de l'austérité expansionniste considèrent l'assainissement des finances publiques comme une variable « exogène », d'autres économistes ont démontré que cette approche est fondamentalement biaisée et qu'il faut y voir une variable « endogène ». Une variable exogène est un instrument économique utilisé pour identifier les variables extérieures au modèle économique (comme la survenue d'un choc), tandis que les variables endogènes sont déterminées en fonction du modèle économique lui-même (et ne peuvent pas être considérées comme un phénomène externe). Dans le cas du FMI, la mise en œuvre de mesures d'austérité peut concrètement être « prédite en utilisant des paramètres de contrôle macroéconomique prédéterminés »⁶⁸ et, du même coup, ne saurait être qualifiée d'approche exogène. En clair, certaines études économiques reposant sur des lacunes empiriques ont conclu à tort que l'austérité produit un effet « expansionniste », en faisant une interprétation erronée de son rôle en faveur d'une potentielle reprise économique.

IV. Les effets de l'austérité sur les droits de la personne

45. L'assainissement des finances publiques figure souvent parmi les conditions dont sont assortis les prêts et, ces dernières années, les institutions financières internationales ont couramment conseillé, promu et favorisé cette pratique⁶⁹. Pourtant,

⁶⁴ Robert Skidelsky et Nicolò Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus*, p. 52.

⁶⁵ Ibid., p. xviii.

⁶⁶ Alberto Alesina et d'autres mentionnent également les politiques d'accompagnement, l'offre de main d'œuvre et les réseaux.

⁶⁷ Robert Skidelsky et Nicolò Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus*, p. xix.

⁶⁸ Óscar Jordà et Alan M. Taylor, « The Time for Austerity », p. 11.

⁶⁹ Voir, par exemple, FMI, « 2018 Review of Program Design and Conditionality », p. 5 et 31.

ses effets dévastateurs sur les droits de la personne sont bien connus et abondamment documentés. Organes créés par traité, titulaires de mandats au titre d'une procédure spéciale, organisations de la société civile, universitaires, tous ont maintes fois fait état de ses conséquences variées, réelles et potentielles, sur un vaste ensemble de droits de la personne et de groupes spécifiques, soulignant que les personnes qui subissent des inégalités cumulées et/ou croisées sont affectées plus gravement que les autres⁷⁰.

46. C'est dans ce contexte et à des fins d'illustration⁷¹ que sont présentés plusieurs exemples ci-dessous, en vue de démontrer comment les conditionnalités, y compris la mise en œuvre de mesures d'assainissement budgétaire et d'ajustement structurel, peuvent directement nuire à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Les effets négatifs de l'austérité sur la croissance économique, la viabilité de la dette et l'égalité économique peuvent aisément produire des conséquences néfastes pour les droits de la personne.

47. Les réformes liées au travail mises en œuvre dans le cadre de programmes d'ajustement structurel ont contribué à l'érosion des droits individuels et collectifs du travail, et le droit à un travail et à des conditions de travail justes et favorables a par exemple pâti de la mise en place de plafonds salariaux et de limites d'emploi⁷². Les conséquences de ces réformes ont également une incidence sur le droit des femmes à l'égalité. Les coupes prescrites dans les emplois du secteur public, par exemple, ont contribué parmi les femmes au développement du secteur informel, à la baisse des allocations de chômage, à la dégradation des protections sociales et à l'accroissement de la charge en termes de travaux domestiques non rémunérés⁷³.

48. Outre l'assainissement des finances publiques, il arrive que les réformes spécifiques proposées dans des situations semblables soient particulièrement préoccupantes. L'accord de prêt le plus récent que le FMI a conclu avec l'Ukraine était assorti d'une série de conditionnalités, y compris la privatisation d'un nombre important d'entreprises publiques⁷⁴. Les privatisations sont susceptibles de mettre en danger l'accès à un ensemble de services, y compris des services essentiels comme l'eau et l'électricité⁷⁵. De surcroît, les mesures qui ont pour conséquence de réduire les subventions ou qui affectent le prix de biens spécifiques peuvent produire un effet direct : la diminution (ou l'élimination) des subventions au gaz ou au carburant, par exemple, peut entraîner de graves conséquences sur les moyens de subsistance et menacer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

49. De même, les mesures mises en place pour mieux cibler les bénéficiaires des systèmes de protection sociale sont préoccupantes. En Tunisie, par exemple, l'Expert indépendant a souligné que la réorientation des prestations aux bénéfice exclusif des très pauvres ne devait pas se traduire par une couverture lacunaire pour les autres personnes en situation de pauvreté⁷⁶. Dans ses observations finales sur le Portugal, le Comité des droits des personnes handicapées s'est dit préoccupé par l'impact des mesures d'austérité sur les services d'aide dont les personnes handicapées peuvent bénéficier, tout en soulignant que « ne pouvant compter ni sur le soutien de leur réseau

⁷⁰ Voir par exemple, HCDH, « Report on austerity measures and economic and social rights », par. 49 et suiv. ; voir également Aoife Nolan, *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press (2014).

⁷¹ [A/HRC/34/57/Add.1](#) et [A/HRC/25/50/Add.1](#).

⁷² Thomas Stubbs et Alexander E. Kentikelenis, « Conditionality and Debt Relief: An Overview », p. 375.

⁷³ [A/HRC/34/54](#).

⁷⁴ [A/HRC/40/57/Add.1](#).

⁷⁵ [A/73/396](#).

⁷⁶ [A/HRC/37/54/Add.1](#), par. 38.

familial ni sur des services d'accompagnement », elles sont exposées au risque de l'indigence et de l'extrême pauvreté⁷⁷.

50. De la même manière, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a mis en lumière le fait qu'en règle générale, les coupes dans les services publics en temps de crise économique ont eu des conséquences particulières sur les femmes et les filles⁷⁸, car elles risquent de les priver de l'accès à l'éducation et d'accroître leur charge de travaux domestiques non rémunérés. Soulignant que le système économique actuel repose sur l'inégalité entre les femmes et les hommes et sur de nombreuses formes de discriminations fondées sur le genre, l'Expert indépendant a mis en lumière le fait que les mesures d'assainissement des finances publiques et les réformes économiques motivées par l'austérité, telles que celles qui encouragent la flexibilisation du marché du travail, la réduction de la couverture des prestations et services de protection sociale, les coupes dans les emplois du secteur public et la privatisation des services, ont tendance à avoir sur les femmes une incidence plus négative que sur les hommes⁷⁹.

51. Dans ses observations finales sur Chypre, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté avec préoccupation « que le montant des dépenses publiques continue de baisser de manière considérable, en particulier dans les domaines de la protection sociale, du logement, de la santé et de l'éducation, en application des mesures d'assainissement budgétaire »⁸⁰. Il a également souligné les effets néfastes disproportionnés que ces mesures entraînent sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier par les groupes et personnes défavorisés et marginalisés.

52. Ces dernières années, les conditionnalités liées à la réduction de la pauvreté ont augmenté, passant d'environ 1 % en 1998 à 5 % du nombre total de conditionnalités en 2014. Des écarts persistent cependant et, comme le montrent certains universitaires, étant donné le caractère non contraignant des objectifs de réduction de la pauvreté, ces conditionnalités ne sont pas jugées aussi importantes que les conditions macroéconomiques, y compris l'assainissement des finances publiques⁸¹. Autrement dit, malgré la définition d'objectifs de dépenses prioritaires, les conditionnalités liées à la réduction de la pauvreté sont rarement respectées⁷⁶, pour ne rien dire du fait qu'elles ne sont pas toujours compatibles avec les normes relatives aux droits de la personne.

53. La réduction de la pauvreté et d'autres conditionnalités affectent des secteurs sociaux spécifiques et ont d'importantes conséquences potentielles sur les droits de la personne. À cet égard, l'impact potentiel de l'assainissement des finances publiques et des coupes budgétaires associées dans le secteur de la santé en est une illustration manifeste. Au Tchad, par exemple, en raison de stricts objectifs de déficit budgétaire, le budget du secteur de la santé a diminué entre 2013 et 2017⁸². De surcroît, en contribuant à la déréglementation du marché du secteur, par exemple, l'adoption de mesures d'ajustement structurel peut se traduire par la baisse de l'accessibilité et de la qualité des services fournis⁸³.

⁷⁷ CRPD/C/PRT/CO/1, par. 53.

⁷⁸ CEDAW/C/GC/36, par. 38.

⁷⁹ Voir A/73/179.

⁸⁰ E/C.12/CYP/CO/6, par. 11.

⁸¹ Thomas Stubbs et Alexander E. Kentikelenis, « Conditionality and Debt Relief: An Overview », p. 371.

⁸² Gino Brunswijck, « Unhealthy conditions », p. 19.

⁸³ Ibid., dans de nombreux pays, on a assisté à des « grèves du personnel sanitaire, réclamant des améliorations des salaires, des conditions de travail et des installations, pendant la période des programmes du FMI », en 2017 et 2018.

54. Les droits de la personne de certains groupes, surtout ceux qui vivent dans des situations de vulnérabilité, peuvent être particulièrement affectés par l'adoption de mesures d'austérité et de mesures connexes. Les réformes fiscales régressives, par exemple, qui se traduisent par le remplacement de mesures de fiscalité directe par des mesures de fiscalité indirecte, peuvent entraîner des conséquences importantes, en particulier pour les ménages à faible revenu. Une forte hausse de la taxe sur la valeur ajoutée a par exemple été mise en œuvre et en Colombie⁸⁴ et au Costa Rica⁸⁵ sur recommandation du FMI en 2017. Sur le même sujet, dans son rapport sur sa visite à Sri Lanka, l'Expert indépendant a fait part de sa préoccupation concernant la forte augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée car ce sont souvent les plus pauvres qui pâtissent des effets de ces taxes⁸⁶.

55. Bien que les mesures d'austérité soient conçues pour être temporaires, leurs effets durent bien au-delà de la période de leur mise en œuvre effective. Les leçons tirées des expériences précédentes telles que l'imposition de programmes d'ajustement structurel dans diverses régions, notamment l'Asie du Sud-Est, l'Amérique latine et l'Afrique subsaharienne il y a quelques décennies, montrent qu'il faut parfois jusqu'à vingt ans pour remédier aux effets des mesures d'austérité sur les droits de la personne⁸⁷, d'où un accroissement des inégalités et de la pauvreté.

V. Complicité des institutions financières internationales

56. Les organisations internationales sont responsables des actions (et des omissions) qui leur sont imputables et qui constituent une violation de leurs propres obligations. Ce principe de responsabilité indépendante est primordial dans tous les projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales de la Commission du droit international. De surcroît, la complicité avec les États est l'une des méthodes les plus courantes de participation à un acte internationalement illicite⁸⁸.

57. La complicité est un domaine distinct de responsabilité découlant de l'acte illicite principal qu'elle facilite : l'organisation internationale est responsable de sa propre contribution qui facilite l'acte illicite principal⁸⁹. Autrement dit, ces organisations peuvent certes être directement tenues responsables de la commission d'un acte internationalement illicite, mais leur responsabilité peut également découler de la fourniture d'une assistance technique et/ou financière à l'État qui en est l'auteur en dernier ressort.

58. Dans ces cas, la complicité implique trois éléments : le fait que l'aide ou l'assistance fournie par l'organisation internationale en question soit considérée internationalement illicite, que cet élément soit connu de l'organisation internationale⁹⁰, et l'existence d'un lien de causalité entre les biens et services fournis et le préjudice causé (violations des droits de la personne, en l'occurrence)⁹¹.

59. Il y a fait internationalement illicite d'une organisation internationale lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission constitue une violation d'une

⁸⁴ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/31/Colombia-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-44952>.

⁸⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Costa-Rica-2016-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-43916>.

⁸⁶ A/HRC/40/57/Add.2, par. 26.

⁸⁷ Voir Oxfam, « A cautionary tale », document d'information n° 174 (2013).

⁸⁸ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 2 et suiv.

⁸⁹ Ibid., p. 4 et 5.

⁹⁰ Résolution 66/100, annexe, article 14.

⁹¹ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 262.

obligation internationale de cette organisation internationale⁹². S'il est vrai qu'il est interdit par leurs statuts à la Banque mondiale⁹³ et, de manière nettement moins explicite, au FMI⁹⁴ de faire des considérations politiques, il est difficile d'affirmer que les violations des droits de la personne peuvent relever des affaires politiques intérieures des pays (article 2 (7) de la Charte des Nations Unies)⁹⁵. Faisant référence à l'avis du FMI, le rapporteur spécial Giorgio Gaja de la Commission du droit international a estimé que l'on ne saurait affirmer « qu'une organisation n'engage pas sa responsabilité internationale dès lors qu'elle agit conformément à son instrument constitutif »⁹⁶. En outre, plusieurs institutions financières internationales prévoient dans leurs statuts le principe de neutralité (« faire des considérations politiques »), un principe régulièrement bafoué parce qu'il est contourné ou réinterprété de manière artificielle afin d'instituer des politiques d'ajustement structurel⁹⁷.

60. Quelles sont donc les obligations internationales à prendre en considération lors de l'octroi d'un prêt multilatéral ? Certains sont d'avis que les conventions internationales relatives aux droits de la personne telles que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ne sont contraignantes que pour leurs États parties, les activités des institutions financières internationales étant quant à elles régies par leurs propres Statuts⁹⁸.

61. Toutefois, le FMI et la Banque mondiale sont des institutions spécialisées de l'ONU⁹⁹ et, par conséquent, sont tenues d'agir en conformité avec la Charte ; surtout, en tant qu'organisations internationales, elles sont clairement assujetties au droit international et, dès lors, ne doivent pas violer le droit international coutumier¹⁰⁰ ni les principes généraux du droit international¹⁰¹ qui non seulement englobent les droits économiques, sociaux et culturels¹⁰² mais, en cas de responsabilité de complicité, reposent également sur un solide socle juridique établi par une longue série d'instruments internationaux et d'affaires en droit international coutumier¹⁰³, ainsi

⁹² A/CN.4/L.632, art. 3.

⁹³ Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Statuts, articles IV 10) et III 5) b) ; voir également Hassane Cissé, Daniel Bradlow et Benedict Kingsbury, dir., « International Financial Institutions and Global Legal Governance », *The World Bank Legal Review*, vol. 3, (2012).

⁹⁴ Statuts du FMI (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>), articles I et IV (3)(b).

⁹⁵ John Ciorciari, « The Lawful Scope of Human Rights Criteria in World Bank Credit Decisions: An Interpretive Analysis of the IBRD and IDA Articles of Agreement », *Cornell International Law Journal*, vol. 33, n° 2 (2000).

⁹⁶ Voir A/CN.4/610.

⁹⁷ Alexander Kentikelenis et Sarah Babb, « The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change », *American Journal of Sociology*, vol.124, n° 6, (2019)

⁹⁸ Francois Gianviti, Conseiller juridique du FMI, « Economic Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund », *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. 3, FMI (2005), p. 43 et suiv.

⁹⁹ Voir l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Fonds monétaire international, Nations Unies, *Recueil des Traités*, n° 328 (1948) ; Accord entre l'Organisation des Nations Unies et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Nations Unies, *Recueil des Traités*, n° 346 (1948) ; et Accord sur la relation entre l'Organisation des Nations Unies et l'Agence de développement international, résolution 1594 (XV).

¹⁰⁰ Voir *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1980, p. 73 ; A/CN.4/532, art. 3 ; et A/CN.4/553, art. 8.

¹⁰¹ Willem van Genugten, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A Contextualised Way Forward*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia (2015).

¹⁰² Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, (2006).

¹⁰³ Voir *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2007.

que par la jurisprudence des tribunaux internationaux et nationaux et de la législation nationale¹⁰⁴.

62. Les institutions financières internationales ne sont pas exemptées de l'obligation de ne pas violer les règles générales du droit des droits de la personne et de ne pas se rendre complice de leur violation¹⁰⁵. Plus précisément, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels souligne l'obligation qu'a la communauté internationale de coopérer en vue de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Les États ne sauraient échapper à leurs obligations manifestes (y compris celles qui découlent du Pacte) en permettant à une organisation internationale d'agir en leur nom.

63. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également souligné que les institutions financières internationales et les autres organisations internationales sont « un sujet de droit international liées en tant que telles par toutes les obligations que leur imposent les règles générales du droit international, leur acte constitutif ou les accords internationaux auxquels elles sont parties »¹⁰⁶. Le Comité a également précisé qu'elles « sont donc tenues de respecter les droits de l'homme tels qu'ils sont énoncés en particulier dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui font partie intégrante du droit international coutumier ou des principes généraux du droit, le premier comme les seconds étant des sources de droit international »¹⁰⁷.

64. Les institutions financières internationales ne doivent pas exercer d'influence extérieure indue sur les États ; agir ainsi pourrait constituer un fait de complicité¹⁰⁸. Les États devraient pouvoir utiliser leur compétence juridique et leur marge d'action¹⁰⁹ pour élaborer et mettre en œuvre des programmes économiques compatibles avec leurs obligations en matière de droits de la personne. Une influence extérieure indue désigne une intervention directe ou indirecte dans les affaires économiques d'un État par le recours à des mesures économiques et/ou politiques visant à influencer les États afin qu'ils adoptent certaines politiques économiques ou à obtenir d'eux des avantages de toute nature qui entravent la capacité des États à respecter, protéger et réaliser leurs obligations en matière de droits de la personne. Les mesures économiques peuvent prendre la forme de conditionnalités attachées aux programmes d'assistance financière ainsi que de conditionnalités implicites demandées de manière informelle par les institutions internationales ou régionales¹¹⁰.

65. D'autre part, il est important de noter que les États ne sont pas autorisés à recourir aux institutions financières internationales pour bafouer le droit international lorsqu'elles ne peuvent pas le faire en tant qu'États : une telle délégation ne saurait être utilisée pour se soustraire à ses responsabilités¹¹¹. Comme le soulignent les principes directeurs, « les États ne peuvent pas se soustraire à leur responsabilité en

¹⁰⁴ Voir Juan Pablo Bohoslavsky, « Tracking Down the Missing Financial Link in Transitional Justice », *International Human Rights Law Review*, vol. 1 (2012).

¹⁰⁵ Christian Tomuschat, « International Law : Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century: General Course on Public International Law », *Recueil des cours*, vol. 281 (1999).

¹⁰⁶ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980*, par. 37.

¹⁰⁷ Voir [E/C.12/2016/1](#), par. 7.

¹⁰⁸ Résolution [66/100](#), annexe, art. 15.

¹⁰⁹ Voir [A/HRC/40/57](#), principe 14 ; Objectif de développement durable n° 17, cible 15 ; résolution [69/313](#), annexe, sect. I, par. 9 ; et résolution [2625 \(XXV\)](#).

¹¹⁰ [A/HRC/40/57](#), principe 15.

¹¹¹ Ian Brownlie, « State Responsibility: The Problem of Delegation », K Ginther *et al.* (dir.), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, Duncker & Humblot, Berlin (1994) ; voir également Association de droit international, « Accountability of International Organizations Final Conference Report », (Berlin, 2004).

ce qui concerne des actions ou des fonctions qu'ils ont déléguées à des organisations internationales ou à des acteurs privés (financement mixte et privatisation) : ils ne peuvent pas invoquer la délégation pour justifier le non-respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme et la non-reconnaissance de la portée extraterritoriale de ces obligations » (par. 15.3). De plus, comme l'a expliqué le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses observations finales sur l'Irlande, « (...) Il encourage aussi l'État partie, en tant que membre d'organisations internationales, notamment d'institutions financières internationales comme le Fonds monétaire international, à garantir que les politiques de ces organisations sont conformes aux obligations des États parties au titre du Pacte »¹¹².

66. Pendant la discussion et la codification des projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, certaines organisations internationales octroyant des financements ont émis des objections au contenu de la notion de complicité et à son lien avec celle d'acte illicite principal, qui pourrait être associé avec l'assistance financière¹¹³. En particulier, la Banque mondiale, s'agissant de l'application à une organisation internationale de la disposition sur l'aide et l'assistance, a souligné que « si son champ d'application n'est pas rigoureusement circonscrit, cette disposition est préoccupante et peut avoir un dangereux effet dissuasif pour toute institution financière internationale qui fournit une assistance économique à des emprunteurs et bénéficiaires potentiels »¹¹⁴.

67. Dans la même veine, le FMI, tout en faisant part de ses préoccupations concernant l'interprétation présentée dans le commentaire de l'article 16, qui assimilait la notion d'aide ou d'assistance à un appui ou à un financement essentiel à l'acte en question ou y contribuant de manière significative, a expliqué qu'étant donné « le caractère fongible de l'assistance financière, la formule utilisée ne peut signifier que cette aide est destinée au comportement illicite visé ». L'organisation internationale a également souligné ceci :

« (...) Il ne saurait être question ici d'envisager l'expression dans son sens courant, comme renvoyant à l'aide et à l'assistance que les organisations fournissent régulièrement à leurs membres.

Ainsi, le FMI a pour mission notamment de fournir à ses membres une assistance financière pour leur permettre de régler leurs problèmes de balance des paiements. C'est ce qu'il fait régulièrement, comme ses statuts le lui prescrivent.

Cela dit, un État membre recevant une assistance financière du FMI peut néanmoins avoir un comportement illicite. Ni le FMI lui-même, ni l'assistance financière qu'il fournit ne peuvent empêcher ce comportement ou y contribuer de manière significative »¹¹⁵.

68. À l'époque, le FMI était préoccupé car il estimait ne pas pouvoir empêcher ce comportement parce que « l'État membre peut toujours décider de ne pas respecter les conditions auxquelles le FMI lui octroie une telle assistance ». Il soulignait également que

« (...) le FMI ne peut contribuer de manière significative à un tel comportement parce que l'assistance financière qu'il octroie ne vise pas à obtenir un comportement déterminé, mais à soutenir le programme économique devant permettre à l'État membre de résoudre ses difficultés de balance des

¹¹² Voir E/C.12/IRL/CO/3, par. 35.

¹¹³ Voir A/CN.4/637.

¹¹⁴ Ibid., p. 27.

¹¹⁵ A/CN.4/582, p. 10

paiements. Les ressources financières que l'État utilise pour se livrer à ce comportement proviennent généralement de sources diverses : impôt sur le revenu, emprunts nationaux et internationaux et aide internationale. Le caractère fongible des ressources financières signifie aussi que l'assistance financière du FMI ne peut être considérée (...) comme essentielle au comportement illicite d'un État ou comme y contribuant de manière significative »¹¹⁶.

69. Ces arguments peuvent être répartis en quatre points¹¹⁷. Tout d'abord, la Banque mondiale avertit que la responsabilité de complicité appliquée aux institutions financières internationales pourrait produire un effet dissuasif et limiter l'octroi de financements aux emprunteurs et aux bénéficiaires. Outre le fait que cette affirmation doit être étayée par des faits empiriques, ce n'est pas forcément un motif de préoccupation dès lors que l'assistance financière qui n'est pas octroyée aurait eu un effet néfaste sur les droits de la personne.

70. Ensuite, le FMI affirme par principe qu'il ne saurait être responsable de ce que ses financements pourraient entraîner car les États emprunteurs ont toujours le choix de ne pas suivre les conditions auxquelles les prêts sont octroyés. Cet argument pose problème. D'une part, les États qui traversent une période de turbulences financières et qui perdent leur accès à d'autres sources de financement sollicitent généralement les institutions financières internationales, en particulier le FMI. C'est pourquoi le pouvoir de négociation du Fonds est renforcé et lui permet d'exercer son influence sur l'emprunteur de sorte que ce dernier ne soit pas pleinement libre de choisir ses propres politiques économiques¹¹⁸. D'un autre côté, même lorsque l'État emprunteur est en mesure de choisir librement la voie économique à suivre, l'institution financière internationale, si elle a connaissance de l'acte illicite financé (ou si elle l'ignore délibérément), devrait endosser la responsabilité de cette assistance dès lors que le critère de causalité est rempli.

71. Troisièmement, les financements octroyés par le FMI sont génériques par nature (ils ne sont pas destinés à financer un projet particulier) et il existe forcément plusieurs autres sources concurrentes de financement auxquelles les États emprunteurs pourraient recourir pour faciliter la mise en œuvre de politiques économiques rétrogrades. Mais la multiplicité des causes ne constitue pas un facteur suffisant pour exclure toute responsabilité ; elle ne suppose que leur répartition adéquate entre les auteurs de faits illicites. La répartition de la responsabilité doit être établie en fonction du comportement réel de chaque agent et de ses conséquences¹¹⁹. Il a également été proposé d'instituer un principe de responsabilité conjointe et multiple qui permettrait de trouver un équilibre entre parties lésées et parties responsables en tenant l'une d'entre elles responsable de sorte qu'elle recouvre les pertes des autres¹²⁰.

72. Quatrièmement, la fongibilité de l'assistance financière du FMI l'empêcherait de contribuer de manière significative à la commission d'un acte internationalement

¹¹⁶ Ibid., p. 10 et 11.

¹¹⁷ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 169 et suiv.

¹¹⁸ A/CN.4/553, par. 28 : « Un exemple hypothétique de contrainte serait celui d'une organisation financière internationale imposant des conditions strictes pour un prêt essentiel et contraignant ce faisant l'État bénéficiaire à manquer à ses obligations envers un autre État ou certains individus », voir Giorgio Gaja, Rapporteur spécial, Troisième rapport sur la responsabilité des organisations internationales.

¹¹⁹ Roger P. Alford, « Apportioning Responsibility among Joint Tortfeasors for International Law Violations », *Pepperdine Law Review*, vol. 38, (2011).

¹²⁰ Christiane Ahlborn, « To Share or Not to Share? The Allocation of Responsibility between International Organizations and Their Member States », *Amsterdam Law School Research Paper* n° 2013-73 et *Amsterdam Centre for International Law* n° 2013-26, (28 novembre 2013).

illicite. Toutefois, la fongibilité des fonds ne signifie pas que les prêts octroyés ne contribuent jamais à la commission de violations des droits de la personne¹²¹. Elle n'est pas synonyme de neutralité. Comme précisé s'agissant de la complicité financière de la part de l'État, « s'il est à l'évidence difficile d'établir une forme quelconque de causalité spécifique entre l'octroi d'un certain montant et tel ou tel acte internationalement illicite, il pourrait en résulter un vide que les États pourraient être tentés d'exploiter s'ils souhaitent éviter la responsabilité de complicité en recourant tout simplement à des flux de liquidités plutôt qu'en accordant une aide matérielle au sens traditionnel »¹²².

73. Il est important de noter qu'il ne s'agit pas que d'argent mais aussi de l'effet dit « catalytique »¹²³ des prêts octroyés par les institutions financières internationales, car ils envoient un signal aux marchés internationaux, ce qui a une incidence sur les décisions des investisseurs et les coûts d'emprunt – les unes et les autres ayant souvent un impact beaucoup plus fort sur les finances publiques que les modestes montants octroyés par le FMI.

74. Rien dans les projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales ne semble indiquer que les contributions doivent être essentielles, comme l'affirme le FMI. Cette règle pourrait s'appliquer au financement de projets mais pas à l'assistance financière massive destinée à soutenir les programmes macroéconomiques. Ce sujet a donné lieu à un vaste débat juridique et académique au cours des dernières années¹²⁴. La Commission du droit international a souligné que « l'État qui assiste ne sera responsable que dans la mesure où son propre comportement a provoqué le fait internationalement illicite »¹²⁵. C'est pourquoi « la principale question à poser consiste à déterminer si une action ou une omission donnée a facilité le fait pour un autre État ou une organisation internationale de commettre son acte illicite »¹²⁶. Naturellement, « un lien très étroit entre l'autorisation ou la recommandation [d'une institution financière internationale] et le fait de l'État membre » est nécessaire¹²⁷.

75. Étant donné le lien de causalité direct qui existe entre l'austérité et les violations des droits de la personne, celles-ci étant des conséquences prévisibles de celle-là (voir sections III et IV), si les conseils techniques, la surveillance ou l'appui financier accordés par une institution financière internationale à un État emprunteur ont facilité et/ou favorisé la mise en œuvre de mesures économiques inadmissibles et rétrogrades qui ont produit des effets négatifs et injustifiables sur la réalisation des droits de la personne, alors le prêteur doit prouver que le financement a été octroyé sans que soient connues les circonstances de l'acte illicite principal¹²⁸. Cette évolution est

¹²¹ Sabine Michalowski et Juan Pablo Bohoslavsky, « Ius Cogens, Transitional Justice and Other Trends of the Debate on Odious Debts. A Response to the World Bank Discussion Paper on Odious Debts », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 48, n° 1 (2010).

¹²² Helmut Aust, *Complicity and the Law of State Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press (2011).

¹²³ Thomas Stubbs *et al.*, « Catalyzing Aid? The IMF and Donor Behaviour in Aid Allocation », *World Development*, vol. 78, (2016).

¹²⁴ Voir, par exemple, Sheldon Leader, « Project finance and human rights », in Juan Pablo Bohoslavsky et Jernej Letnar, *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Oxford, Hart Publishing (2014).

¹²⁵ Commission du droit international, projets d'articles sur la responsabilité des États pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, art. 16, commentaire, par.1 (http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf).

¹²⁶ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 185.

¹²⁷ Commentaire de l'Autriche, dans A/C.6/60/SR.11, par. 61 ; voir également Bureau indépendant d'évaluation du FMI, « The IMF and Social Protection », (5 juillet 2017), p. 25.

¹²⁸ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 234 et suiv.

légitime car les victimes de violations des droits économiques et sociaux n'ont pas toujours accès aux données pertinentes émanant des institutions financières internationales ou des États¹²⁹.

76. Pour prouver cette absence de connaissance, il faut par exemple montrer qu'une évaluation de l'impact sur les droits de la personne a été conduite et que des mesures visant à éviter des conséquences négatives en la matière ont été prises en temps opportun. Les mesures qui se traduisent par une régression en termes de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ne sont permises que si les États peuvent apporter la preuve que ces mesures rétrogrades sont compatibles avec une série de critères¹³⁰, tels que présentés dans les principes directeurs.

77. Le fait d'être tenu responsable de complicité entraîne un certain nombre de conséquences juridiques¹³¹, notamment trois obligations principales : la cessation, la non-répétition et la réparation¹³². Si le caractère internationalement illicite de l'acte est continu, comme c'est le cas de la plupart des réformes économiques et de leurs effets, l'obligation de cessation est particulièrement pertinente. Les assurances et garanties de non-répétition sont liées à la prévention qui, dans le cas des institutions financières internationales, doit comprendre le recours systématique et obligatoire aux études d'impact *ex ante* sur les droits de la personne. S'agissant de la réparation, qui englobe la restitution, l'indemnisation et la satisfaction¹³³, les effets distributifs et cumulés complexes, à court terme comme à long terme, des réformes économiques présentent une grande difficulté ; c'est pourquoi les études d'impact *ex post* sur les droits de la personne sont extrêmement importantes pour défaire les mesures régressives et remédier à leurs effets.

78. Autre implication majeure de la responsabilité de complicité des institutions financières internationales : leur obligation, en cas de défaut de l'État, de couvrir certaines pertes financières¹³⁴, en fonction de leur degré d'imprudence à l'égard du débiteur souverain, de sa population et des autres créanciers¹³⁵.

VI. Conclusions

79. Comme l'ont montré ce rapport et d'autres¹³⁶, les mesures d'austérité produisent régulièrement une série d'effets négatifs sur les droits de la personne ; de ce fait, l'argumentaire selon lequel il existe une incompatibilité *prima facie* entre la mise en œuvre de politiques d'austérité en période de récession et l'obligation de protéger la réalisation des droits de la personne repose sur un solide socle juridique¹³⁷.

¹²⁹ Voir *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, par. 55 : « Une autorité publique est en général à même de démontrer qu'elle a bien suivi les procédures appropriées et respecté les garanties exigées par le droit – si tel a été le cas – en produisant des documents qui font la preuve des actes qui ont été accomplis ».

¹³⁰ Voir [E/C.12/2016/1](#).

¹³¹ Voir *Jam v. International Finance Corporation* (2019) ; la Cour suprême des États-Unis a décidé que les organisations internationales jouissent de la même immunité que celle dont bénéficient actuellement les souverains étrangers ; autrement dit, elles n'ont pas une immunité absolue.

¹³² Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 261.

¹³³ *Ibid.*, p. 269 ; voir résolution [66/100](#), annexe, art. 35 à 37.

¹³⁴ Kunibert Raffer, « Preferred or Not Preferred: Thoughts on Priority Structures of Creditors », document de travail établi aux fins du débat de la 2^e réunion du Groupe de travail sur l'insolvabilité de l'Association de droit international, Washington (2009).

¹³⁵ Juan Pablo Bohoslavsky, « Lending and Sovereign Insolvency: A Fair and Efficient Criterion to Distribute Losses among Creditors », *Goettingen Journal of International Law*, vol. 2-1 (2010), p. 387 à 412.

¹³⁶ [A/HRC/37/54](#) ; [A/73/179](#) ; voir également [A/HRC/31/60/Add.2](#).

¹³⁷ [A/HRC/40/57](#), principe 10 ; voir également [E/1991/23](#), par. 10.

80. D'un point de vue économique, aucune preuve n'atteste de l'existence même de la prétendue austérité expansionniste. Il est bien plus manifeste que les programmes d'ajustement structurel sont liés aux reculs de la croissance économique, de l'emploi, de la viabilité de la dette et de l'égalité. Il n'est donc pas étonnant que la combinaison de récessions économiques et de virages dans le sens de la contraction des politiques budgétaires ait affecté un large éventail de droits de la personne, en particulier les droits de celles qui sont dans les situations de plus grande vulnérabilité. À l'évidence, toute menace pesant sur les dépenses publiques où et quand elles sont les plus nécessaires se traduit par un risque élevé de violation des droits de la personne.

81. Toutes les réformes économiques visant à faire face aux crises économiques ne sont pas intrinsèquement contraires à la protection des droits de la personne¹³⁸, tant s'en faut, mais, du point de vue des droits de la personne, précisément, l'austérité ne repose sur aucun argument théorique et empirique sérieux. Étant donné le bilan avéré des politiques d'austérité en matière de droits de la personne, il est frappant de constater que les réformes et mesures économiques adoptées par les États pour mettre en œuvre les conditionnalités prônées par les institutions financières internationales à cette fin s'accompagnent rarement d'études *ex ante* de l'impact sur les droits de la personne¹³⁹. Dans ce domaine, c'est certes aux États qu'incombe la responsabilité première¹⁴⁰, mais les institutions financières internationales peuvent également être tenues responsables de leur complicité lorsqu'elles prescrivent des politiques ayant d'évidents effets potentiels sur les droits de la personne et/ou contribuant dans ce contexte aux violations de ces droits.

82. Le fait que les études d'impact sur les droits de l'homme ne soient ni régulièrement conduites ni demandées par les institutions financières internationales (pas plus que par les États) est incompatible avec leur pratique, même très imparfaite, d'entreprendre des études d'impact social et environnemental s'agissant du financement de projets. Si elles peuvent être tenues responsables des dommages évitables que subissent les personnes affectées par un barrage financé, pourquoi ne seraient-elles pas responsables des dommages évitables que des réformes économiques rétrogrades entraînent en matière de droits de la personne ? Corollaire de cette question : le développement n'a pas seulement trait au partage de la croissance économique, mais aussi au partage des pertes que subit une société¹⁴¹.

83. Dans ce contexte, le présent rapport développe l'argumentation selon laquelle conformément aux normes du droit international, les institutions financières internationales peuvent être tenues responsables de complicité avec les réformes économiques qui bafouent les droits de la personne. Le lien de causalité entre l'assistance apportée (prêts, surveillance et assistance technique, ainsi que les conditionnalités connexes) à la commission d'un acte illicite (complicité) et le préjudice causé (violations des droits de la personne) est évident et bien documenté. La connaissance de la nature illicite de l'acte peut être présumée si, même lorsque les réformes économiques prônées se traduisent généralement par des violations des droits de la personne, aucune étude d'impact *ex ante* n'a été conduite. La responsabilité juridique de complicité s'accompagne d'obligations en termes de cessation, de non-répétition et de réparation.

84. En raison des circonstances dans lesquelles les États se trouvent généralement lorsqu'ils sollicitent l'assistance d'institutions financières internationales, des conditionnalités sont souvent imposées sans pour autant être négociées avec les États emprunteurs, *a fortiori* avec leurs populations qui sont encore moins associées aux

¹³⁸ A/HRC/40/57, préambule.

¹³⁹ A/71/365, par. 63.

¹⁴⁰ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; voir également A/HRC/40/57, principe 2.

¹⁴¹ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press (1999).

consultations, discussions et négociations connexes. En outre, le champ des conditionnalités n'a cessé de s'étendre au cours des dernières décennies. Tous ces éléments contribuent à expliquer la généralisation et l'omniprésence des conditionnalités dans des activités souveraines essentielles, même en tenant compte du rejet massif des populations concernées et des objectifs sociaux des institutions financières internationales, en fonction de leurs règlements respectifs¹⁴².

85. D'un point de vue pratique, est-il utopique de croire qu'une étude correctement conduite de l'impact sur les droits de la personne peut produire un résultat ? Les institutions financières internationales doivent tirer les enseignements du succès des mesures anticycliques et des programmes d'ajustement qui sont pour l'essentiel compatibles avec les droits de la personne, tels que ceux qui ont été déployés en Malaisie (1997-1998), où des contrôles de capitaux ont été imposés sur les flux sortants à court terme, et en Islande (2009-2010), où des contrôles des capitaux ont également été prévus, ainsi que la préservation du système de protection sociale contre les coupes et une forte priorité en faveur de la production et de la redistribution de revenus par des politiques fiscales¹⁴³.

86. Dans les années 1960, l'Assemblée générale a demandé à la Banque mondiale et aux autres institutions internationales de s'abstenir de prêter à l'Afrique du Sud en raison de son mauvais bilan en matière de droits de l'homme, et la Banque mondiale a cessé d'approuver de nouveaux prêts au régime d'apartheid à partir de 1966¹⁴⁴. Aucun motif juridique ne justifie que les institutions financières internationales facilitent les violations des droits politiques et qu'elles demeurent complices de l'imposition de violations des droits économiques, sociaux et culturels. Les vastes effets négatifs des mesures économiques rétrogrades sur les droits de la personne sont largement connus et, pourtant, les institutions financières internationales continuent d'en faire la défense et la promotion ; le présent rapport explique pourquoi de tels agissements pourraient engager leur responsabilité juridique de complicité.

VII. Recommandations

87. **L'Expert indépendant recommande que les institutions financières internationales :**

a) Incluent dans leurs documents stratégiques un engagement explicite à respecter tous les droits de la personne, y compris les droits du travail, dans leurs politiques de prêt, de surveillance et d'assistance technique ;

b) Conduisent des études indépendantes, participatives, éclairées, transparentes et tenant compte de la problématique hommes-femmes de l'impact des réformes économiques avant et après la définition de certaines conditionnalités et, plus globalement, de réformes économiques pour les États emprunteurs/bénéficiaires, conformément aux principes directeurs¹⁴⁵ : cette évaluation ne doit pas remplacer (ni être remplacée par) les pratiques existantes en matière d'études de l'impact environnemental et social ;

c) Veillent à ce que les termes de leurs transactions et de leurs propositions de réformes et de conditionnalités pour bénéficier d'un soutien

¹⁴² Voir Statuts du FMI, art. I (ii) (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>) ; voir également Statuts de la BIRD, art. 1 (<https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement/ibrd-articles-of-agreement>).

¹⁴³ Voir Juan Pablo Bohoslavsky et Kunibert Raffer, dir., *Sovereign Debt Crises: What have we learned?*, Cambridge, Cambridge University Press (2017), chapitres 7 et 10.

¹⁴⁴ Voir Samuel A. Bleicher, « UN v. IBRD: a dilemma of functionalism », *International Organization*, vol. 24, n° 1 (1970).

¹⁴⁵ Voir [A/HRC/40/57](#).

financier ne sapent pas la capacité de l'État emprunteur/bénéficiaire à respecter, protéger et exercer ses obligations en matière de droits de la personne : cela consiste notamment à identifier et éviter les réformes économiques qui auraient des incidences négatives sur la réalisation des droits de la personne, en particulier pour ceux qui se trouvent dans les situations les plus vulnérables ;

d) Proposent une liste (non exhaustive) de mesures de prévention et d'atténuation, qui aille bien au-delà des mesures ciblées de protection sociale afin de garantir la conformité des réformes économiques avec les obligations des États en matière de droits de la personne, et s'assurent que ces mécanismes fournissent réparation à ceux qui sont directement affectés par les politiques des institutions financières internationales ;

e) Considèrent les objectifs de dépenses prioritaires en matière de droits de la personne comme des conditions contraignantes, avec des implications financières si elles ne sont pas respectées¹⁴⁶ ;

f) Ajoutent une dimension liée aux droits de la personne dans l'analyse de la viabilité de la dette, et veillent à ce que les conclusions des études d'impact jouent systématiquement un rôle dans la restructuration de la dette ;

g) Incluent les conclusions des études d'impact sur les droits de la personne et assurent le suivi de leur évolution dans le cadre d'un examen des institutions financières internationales et des processus d'information déjà existants ;

h) Entament, comme le font souvent d'autres créanciers, des négociations d'allègement et de restructuration de la dette afin de soutenir l'ouverture de marges d'action budgétaire pour préserver la capacité des États à remplir leurs obligations en matière de droits de la personne : cette obligation est plus forte encore dans le cas d'institutions financières internationales complices de mesures économiques rétrogrades.

88. L'Expert indépendant recommande que les États, en tant que membres d'institutions financières internationales :

a) Exercent leurs fonctions de membres d'institutions financières internationales et de divers conseils d'administration conformément aux normes des droits de la personne ;

b) Exigent que les institutions financières internationales se dotent de politiques en matière de droits de la personne et qu'elles assurent le suivi de leur mise en œuvre ;

c) Se mobilisent en faveur de l'inclusion d'études d'impact *ex ante* et *ex post* sur les droits de la personne dans les processus de négociation et dans les méthodes de travail officielles ;

d) S'assurent que les études d'impact sur les droits de la personne soient conduites avant de prendre des décisions et/ou des recommandations impliquant des réformes économiques au niveau des pays ;

e) Encouragent celles des institutions financières internationales qui disposent de mécanismes de responsabilité indépendants déjà en place à les renforcer, et celles – comme le FMI – qui n'en disposent pas encore à les créer en s'assurant qu'ils sont accessibles et largement connus.

¹⁴⁶ Voir Thomas Stubbs et Alexander Kentikelenis, « Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: the IMF and Health Systems of Low-Income Countries », *Critical Public Health*, volume 28, n° 2 (2018).