



Assemblée générale

Distr. générale
10 août 2020
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-cinquième session

14 septembre-2 octobre 2020

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Influences réciproques entre les politiques économiques et les dispositifs de sauvegarde des institutions financières internationales et la bonne gouvernance au niveau local

Rapport de l'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable*

Résumé

L'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable consacre son troisième rapport thématique au Conseil des droits de l'homme à la question des influences réciproques entre les politiques économiques et les dispositifs de sauvegarde des institutions financières internationales et la bonne gouvernance au niveau local.

* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



I. Introduction

1. Le présent rapport de l'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable, Livingstone Sewanyana, est soumis au Conseil des droits de l'homme conformément aux résolutions 18/6 et 42/8 du Conseil. Il s'agit du troisième rapport de l'actuel titulaire du mandat, nommé par le Conseil à sa trente-septième session, en 2018.

2. Au paragraphe 17 de sa résolution 42/8, le Conseil des droits de l'homme a invité l'Expert indépendant à étudier les effets des politiques financières et économiques prônées par les institutions financières internationales sur l'instauration d'un ordre international démocratique et équitable. L'Expert indépendant a décidé de consacrer le présent rapport à la question des influences réciproques entre les politiques économiques et les dispositifs de sauvegarde des institutions financières internationales¹ et la bonne gouvernance au niveau local.

3. L'Expert indépendant estime que la bonne gouvernance fait partie des principes essentiels à l'instauration d'un ordre international démocratique et équitable. De fait, plusieurs éléments de ce que l'on appelle la bonne gouvernance, qui seront exposés plus en détail dans le présent rapport, sont mentionnés dans les résolutions successives du Conseil et de l'Assemblée générale relatives à la promotion d'un ordre international démocratique et équitable. À titre d'exemple, le Conseil et l'Assemblée générale ont fait référence à l'aspiration de tous les peuples à un ordre international qui repose sur les principes consacrés dans la Charte des Nations Unies, s'agissant notamment de promouvoir et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous et du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit de disposer d'eux-mêmes, ainsi que la paix, la démocratie, la justice, l'égalité, l'état de droit, le pluralisme, le développement, de meilleures conditions de vie et la solidarité². De plus, le Conseil et l'Assemblée générale ont dit considérer que la démocratie, le respect de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement, la transparence de la gestion des affaires publiques et de l'administration dans tous les secteurs de la société et l'obligation de rendre des comptes, ainsi qu'une véritable participation de la société civile, étaient des éléments essentiels à la base même d'un développement durable axé sur la dimension sociale et l'individu³.

4. Les institutions financières internationales dont il est question dans le présent rapport sont la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque africaine de développement (BAD), la Banque asiatique de développement (BAsD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque européenne d'investissement et la Banque interaméricaine de développement (BID). Ces institutions accordent des prêts, des crédits et des subventions aux pays en développement, dispensent des conseils sur les politiques à mettre en œuvre, et fournissent une assistance technique et des biens publics mondiaux. Elles œuvrent notamment à la réduction de la pauvreté dans le monde et à la réalisation d'un développement économique, social et institutionnel durable, et la plupart d'entre elles se sont engagées en faveur du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Par leurs activités, les institutions financières internationales peuvent avoir une influence directe sur la manière dont les autorités nationales assurent une bonne gouvernance et, par conséquent, honorent leur obligation de respecter les droits humains de leur population. Toutes les institutions étudiées dans le présent rapport ont adopté des mesures de sauvegarde relatives à la bonne gouvernance dans le cadre de leurs activités ; l'Expert indépendant ne met pas en question leur attachement à ce principe. Il entend examiner les diverses dispositions, politiques et pratiques des institutions et proposer des moyens d'amélioration lorsqu'il le juge opportun.

¹ Aux fins du présent rapport, l'expression « institutions financières internationales » englobe les banques multilatérales de développement et les institutions de financement du développement.

² Voir, par exemple, résolution 42/8 du Conseil, alinéa 10 du préambule.

³ Voir, par exemple, résolution 42/8 du Conseil, alinéa 16 du préambule.

5. Aux fins du présent rapport, le nombre de mots étant limité, l'Expert indépendant a décidé de se concentrer sur quelques questions clefs qui se rapportent à certaines des priorités thématiques exposées dans son premier rapport (A/HRC/39/47), dans lequel il avait présenté le cadre conceptuel qui guiderait son action. Ces questions clefs sont : la collaboration avec les parties prenantes et les questions liées à la participation du public, à la transparence et aux représailles ; la prise en considération par l'État des besoins de la population et les mesures régressives ; la lutte contre la corruption. La question de la responsabilisation est étudiée tout au long du rapport. L'Expert indépendant souhaite se pencher principalement sur la responsabilité des États s'agissant de promouvoir la bonne gouvernance et les droits de l'homme (par l'octroi de prêts des institutions financières internationales au secteur public et par d'autres interventions destinées à ce secteur). Pendant l'élaboration du présent rapport, la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a frappé le monde entier, faisant payer un lourd tribut à la population mondiale, notamment aux plus vulnérables. Ce contexte difficile ne saurait être ignoré dans le rapport.

6. Pour établir le présent rapport, en plus de faire des recherches approfondies et une étude documentaire, l'Expert indépendant a organisé plusieurs téléconférences avec diverses parties prenantes, en lieu et place des consultations en personne qu'il avait prévu de tenir dans deux régions et qui ont dû être annulées en raison de la pandémie de COVID-19. Il s'est également appuyé sur des documents et des notes qu'il avait recueillis lorsqu'il s'est rendu à Genève, à Paris et à Washington en mai 2019 et qui avaient un lien avec le sujet du rapport. Il remercie toutes les personnes qui ont pris le temps de collaborer avec lui et qui ont apporté leur contribution au rapport malgré les circonstances difficiles.

7. Le présent rapport ne se veut pas une étude exhaustive du sujet, mais plutôt un aperçu de certains des grands enjeux, qui pourrait ouvrir la voie à une réflexion plus approfondie. L'Expert indépendant espère que les observations et les recommandations qu'il formule dans son rapport seront utiles à toutes les parties qui promeuvent la bonne gouvernance et les droits de l'homme, y contribuent ou en assurent le suivi au niveau local, dans la perspective de l'instauration d'un ordre international démocratique et équitable.

II. Activités menées

8. En septembre et octobre 2019, en marge de la quarante-deuxième session du Conseil des droits de l'homme et de la soixante-quatorzième session de l'Assemblée générale, à Genève et à New York, l'Expert indépendant a tenu une série de réunions bilatérales avec des représentants des États Membres et de la société civile. Il a également eu des échanges avec des représentants de la Section du droit au développement et de la Section des droits de l'homme et des questions économiques et sociales du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), à Genève, ainsi qu'avec la Conseillère spéciale de l'Envoyée du Secrétaire général pour la jeunesse, à New York.

9. Au cours de la période considérée, dont une moitié a été marquée par la restriction des déplacements due à la pandémie de COVID-19, l'Expert indépendant a pris part à un certain nombre de manifestations, dont :

a) La consultation régionale de 2019 sur l'élaboration d'un programme relatif au commerce pour les peuples, organisée par Asia Pacific Forum on Women, Law and Development à Kuala Lumpur, du 26 au 28 août 2019 ;

b) Le Forum des défenseurs des droits de l'homme (Human Rights Defenders Forum) organisé par le Carter Center sur le thème du renforcement de la solidarité en faveur de l'égalité pour tous, à Atlanta (États-Unis d'Amérique), du 12 au 15 octobre 2019 ;

c) La conférence internationale sur le thème « Médias sociaux : enjeux et moyens de promouvoir les libertés et de protéger les militants », organisée par le Comité national des droits de l'homme du Qatar, en coopération avec le HCDH, le Parlement européen, l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme et la Fédération internationale des journalistes, à Doha, les 16 et 17 février 2020 ;

d) L'atelier sur la représentation et les élections en Afrique organisé à Aarhus (Danemark) par l'Université d'Aarhus, les 28 et 29 février 2020.

10. L'Expert indépendant se réjouit à nouveau de l'intérêt accru pour son mandat qu'ont exprimé ses différents interlocuteurs et des échanges enrichissants qu'il a pu avoir autour des priorités thématiques auxquelles il entend s'intéresser durant la suite de son mandat.

11. L'Expert indépendant a publié six communications et 19 communiqués de presse conjointement avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Plusieurs de ces communiqués avaient trait aux défis posés par la pandémie de COVID-19 en matière de droits de l'homme.

III. Bonne gouvernance, droits de l'homme et développement durable

12. Comme l'a souligné le HCDH, il n'existe pas de définition exhaustive de ce qu'on appelle la bonne gouvernance, car cette expression recouvre une multitude de notions qui varient selon le domaine d'étude et le contexte, comme le respect des droits de l'homme, l'état de droit, la participation effective, le pluralisme politique, la transparence et l'application du principe de responsabilité dans les procédures et dans les activités des institutions, l'efficacité et l'efficacé du secteur public, la disponibilité de moyens d'action politique, l'équité et la viabilité. Néanmoins, nombreux sont ceux qui s'accordent à dire qu'il existe un lien entre une bonne gouvernance et les processus et résultats politiques et institutionnels jugés nécessaires pour atteindre les objectifs de développement. Surtout, on ne peut véritablement juger de la qualité de la gouvernance qu'en déterminant dans quelle mesure celle-ci permet d'accomplir la promesse des droits de l'homme, civils, culturels, économiques, politiques et sociaux⁴.

13. Dans le Programme 2030, la bonne gouvernance est également mentionnée parmi les principes essentiels à respecter pour édifier des sociétés pacifiques, justes et inclusives en vue de la réalisation d'un développement durable⁵. L'objectif de développement durable 16 résume l'idée même de bonne gouvernance et englobe plus généralement l'ensemble des éléments du Programme 2030 qui ont trait aux droits de l'homme, en soulignant qu'il importe, entre autres, de promouvoir l'état de droit, de réduire la corruption, de mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes, de faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation caractérisent la prise de décisions, de garantir l'accès du public à l'information et de protéger les libertés fondamentales (cibles 16.1 à 16.10).

14. Dans ses résolutions successives sur le rôle d'une bonne gouvernance dans la promotion et la protection des droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme a cerné ce qu'est la bonne gouvernance et mis en évidence l'interdépendance entre la bonne gouvernance, les droits de l'homme et le développement durable. Dans la plus récente de ces résolutions, il a constaté qu'un système de gouvernement caractérisé par la transparence, la responsabilité, l'obligation de rendre des comptes, l'ouverture et la participation et capable de répondre aux besoins et aux aspirations de la population constituait le fondement d'une bonne gouvernance, et qu'un tel fondement était une des conditions indispensables de la pleine réalisation des droits de l'homme, y compris le droit au développement⁶. Surtout, il a constaté l'importance d'un environnement propice à la pleine jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux plans tant national qu'international, ainsi que l'importance du lien qui existe entre la bonne gouvernance et les droits de l'homme, qui se renforcent mutuellement⁷.

15. L'Expert indépendant a suivi avec grand intérêt le séminaire intersessions du Conseil, que le HCDH a organisé le 14 juin 2019, sur le rôle d'une bonne gouvernance dans

⁴ HCDH, « Bonne gouvernance et droits de l'homme ». À consulter à l'adresse suivante : www.ohchr.org/fr/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx.

⁵ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale, par. 35.

⁶ Résolution 37/6 du Conseil, alinéa 9 du préambule.

⁷ Ibid., alinéa 8 du préambule.

la promotion et la protection des droits de l'homme et sur les meilleures pratiques dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable, notamment l'objectif 16. Le séminaire a été l'occasion pour les experts et les autres participants de montrer que la bonne gouvernance, les droits de l'homme et la réalisation des objectifs de développement durable étaient effectivement liés et se renforçaient mutuellement, et de soutenir que la bonne gouvernance et l'objectif 16 constituaient les pierres angulaires du Programme 2030 (A/HRC/43/34, par. 43 et 44).

16. La notion de bonne gouvernance est fermement ancrée dans le droit international des droits de l'homme, puisqu'elle suppose qu'il faille appliquer plusieurs normes et principes relatifs aux droits de l'homme, et notamment donner effet au droit de participer aux affaires publiques, au droit d'accès à l'information, au droit à la liberté d'opinion et d'expression, et à la liberté de réunion pacifique et d'association, et au droit à un recours. Elle est également liée, et cela a son importance, aux obligations qu'ont les États de respecter et de garantir les droits reconnus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels par tous les moyens appropriés.

17. Comme l'a fait observer le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui citait une décision de la Cour internationale de Justice, une institution financière internationale est « lié[e] par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels [elle] est partie ». Les institutions financières internationales sont donc tenues de respecter les droits de l'homme, 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 (E/C.12/2016/1, par. 7). En outre, le Comité a souligné que les statuts respectifs du FMI et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, qui sont des institutions spécialisées des Nations Unies, ne sauraient être interprétés comme n'exigeant pas de ces institutions qu'elles tiennent compte des questions relatives aux droits de l'homme dans leurs décisions (ibid., par. 8).

18. Au fil des ans, les institutions financières internationales ont élaboré et actualisé des cadres de sauvegarde environnementale et sociale devant permettre de maîtriser les incidences des prêts d'investissement et les risques associés à ces prêts. Ces dispositifs de sauvegarde portent sur un certain nombre de questions, touchant notamment l'évaluation environnementale et sociale, les conditions de travail, l'acquisition de terres, les peuples autochtones, la participation du public et l'accès à l'information. Afin d'appliquer leurs mesures de sauvegarde, les institutions financières internationales ont établi des procédures de diligence raisonnable visant à évaluer les risques environnementaux et sociaux et à anticiper les conséquences liées au contexte du projet, au projet lui-même et au client.

19. En 2018, la Banque mondiale a inauguré son cadre environnemental et social, qui comprend 10 normes environnementales et sociales, et la Banque européenne d'investissement a mis à jour ses normes environnementales et sociales. En 2019, la BERD a adopté une nouvelle politique environnementale et sociale. Au moment de la rédaction du présent rapport, la BID revoyait ses politiques de sauvegarde⁸ et la Banque européenne d'investissement allait entamer la révision de sa déclaration et de ses normes en matières environnementale et sociale.

20. Les institutions financières internationales accordent une importance variable aux droits de l'homme dans leurs cadres de sauvegarde respectifs. Par exemple, la Banque européenne d'investissement reconnaît avoir la responsabilité de tenir compte des droits de l'homme dans le cadre des activités qu'elle mène afin d'exercer la diligence voulue, tandis que la Banque mondiale et la BAD font référence à la défense des droits de l'homme comme une ambition plutôt que comme un objectif concret et considèrent que ce sont les clients qui ont la responsabilité de respecter les droits de l'homme. Quant à la Société

⁸ HCDH, « Benchmarking study of development finance institutions' safeguards and due diligence frameworks against the UN Guiding Principles on Business and Human Rights », projet de rapport d'étude, 20 septembre 2019, p. 1.

financière internationale, branche de la Banque mondiale consacrée au secteur privé, elle estime que le respect des droits de l'homme relève de la seule responsabilité de ses clients⁹. L'Expert indépendant est convaincu que le respect des droits de l'homme doit être un élément clef des systèmes de sauvegarde des institutions financières internationales.

IV. Influences réciproques entre les politiques économiques et les dispositifs de sauvegarde des institutions financières internationales et la bonne gouvernance au niveau local

A. Collaboration avec les parties prenantes

1. Participation du public

21. Étant souvent menées à grande échelle, les activités de développement financées par les institutions financières internationales peuvent menacer de manière profonde et irréversible les moyens de subsistance des populations locales, notamment des peuples autochtones. Il est donc crucial que les populations soient associées à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement qui peuvent avoir des conséquences directes pour elles. Lorsqu'un projet de développement doit avoir une incidence sur des terres que possèdent, occupent ou utilisent des peuples autochtones, le consentement préalable, libre et éclairé de ceux-ci doit être demandé. Il convient de noter qu'une participation constructive dès le départ est un élément clef d'une stratégie visant à prévenir les tensions entre les différents acteurs et la violence contre les défenseurs des droits environnementaux grâce à la reconnaissance de leur rôle légitime dans la prise de décisions (A/71/281, par. 66).

22. L'Expert indépendant fait observer que toutes les institutions financières internationales ont adopté des mesures de sauvegarde environnementale et sociale relatives à la collaboration avec les parties prenantes et que certaines, comme la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement et la BERD, ont établi à ce sujet des normes précises qui exigent des emprunteurs qu'ils collaborent de manière ouverte et transparente avec les parties concernées par les projets¹⁰. Il s'agit là de normes importantes, dont le but doit toujours être la participation véritable des parties prenantes. À ce propos, l'Expert indépendant renvoie aux bonnes pratiques adoptées récemment par les institutions de financement du développement, et recensées par le HCDH, s'agissant d'imposer des obligations en matière de participation, le but étant pour ces institutions de renforcer leurs dispositions et pratiques de sauvegarde existantes. Ces institutions exigent notamment : l'établissement d'un plan de participation assorti de ressources qui prévoit de systématiser les modalités de collaboration avec les acteurs concernés tout au long du cycle de vie des projets, en commençant le plus tôt possible ; la poursuite d'un objectif fondamental consistant à faire en sorte que tous les projets recueillent une large adhésion de la population ; la classification des différentes parties prenantes, avec pour objectif de déterminer les personnes dont les droits humains sont en jeu dans le cadre d'un projet donné ; la représentativité, la participation équitable, l'accessibilité et l'inclusion des groupes défavorisés et autres personnes exposées à la discrimination, ainsi que la sollicitation et la prise en considération du point de vue des femmes ; la conduite d'activités ciblées de renforcement des capacités ou la fourniture d'une assistance sous d'autres formes visant à donner des moyens d'action aux personnes et aux collectivités touchées¹¹. L'Expert indépendant se réfère également aux lignes directrices et aux recommandations sur la réalisation concrète du droit au développement ; celles-ci, qui ont été formulées par le Rapporteur spécial sur le droit au développement, mettent en évidence la nécessité,

⁹ Ibid., p. 9.

¹⁰ Voir <https://projects.banquemondiale.org/fr/projects-operations/environmental-and-social-framework/brief/environmental-and-social-standards>, www.eib.org/fr/publications/environmental-and-social-standards-overview.htm et www.ebrd.com/who-we-are/our-values/environmental-and-social-policy/performance-requirements.html.

¹¹ HCDH, « Benchmarking study », projet de rapport d'étude, p. 41.

notamment pour les banques de développement, de faire en sorte que les parties prenantes participent véritablement à la définition des priorités en matière de développement et puissent bénéficier des avantages tirés du développement (A/HRC/42/38, par. 50 et 51).

23. En dépit de ces dispositifs de sauvegarde globalement solides, il semblerait qu'aujourd'hui encore, la collaboration avec les parties prenantes à l'échelle des projets pose régulièrement des problèmes dans de nombreux pays, ce qui préoccupe sérieusement l'Expert indépendant. Ce type de difficultés a été décrit dans de nombreux rapports émanant de la société civile¹² et des mécanismes indépendants de responsabilisation qui sont chargés de recevoir les doléances des parties prenantes relatives aux projets financés par les institutions financières internationales. Il a été rapporté que 57 % des plaintes reçues par ces mécanismes jusqu'en 2015 concernaient des projets d'infrastructure et que l'une des préoccupations les plus fréquemment exprimées avait trait à l'insuffisance des consultations tenues et des informations communiquées sur ces projets¹³. Il importe de noter que les exigences des institutions financières internationales en matière de consultation ne tiennent pas compte des déséquilibres de pouvoir intrinsèques qui existent entre l'emprunteur et les populations concernées par le projet. La question est d'autant plus épineuse que la responsabilité de mener des consultations incombe à l'emprunteur, notamment s'il relève du secteur public¹⁴.

24. La participation effective des populations est également entravée par le recours très fréquent des institutions financières internationales aux intermédiaires financiers, tels que les fonds de placement et les banques commerciales. Des acteurs de la société civile se sont plaints auprès de l'Expert indépendant de n'avoir que peu voire pas d'informations sur l'identité des bénéficiaires de fonds (entreprises ou projets), ce qui rendait la participation du public impossible. Si les institutions financières internationales exigent de leurs intermédiaires financiers qu'ils se soumettent à leurs normes lorsqu'ils investissent, il semble n'y avoir aucune information disponible quant au respect de ces normes¹⁵.

25. De façon plus générale, il est essentiel de créer un environnement favorable au niveau local là où les institutions financières internationales décident d'investir. L'exercice libre, sans entrave, du droit à la liberté d'opinion et d'expression, et à la liberté de réunion pacifique et d'association, garanti par le droit international des droits de l'homme, est le fondement d'une participation véritable du public à la prise de décisions. Or, bien souvent, évaluer l'existence d'un environnement propice à une telle participation au niveau des projets ou des pays ne fait pas partie des mesures de diligence raisonnable qui sont prévues dans les dispositifs de sauvegarde des institutions financières internationales et doivent être appliquées avant toute prise de décision d'investissement, ce qui préoccupe sérieusement l'Expert indépendant¹⁶. Celui-ci, à l'instar du HCDH et des acteurs de la société civile, recommande que la diligence raisonnable passe par une analyse de l'existence, en droit, dans les politiques et dans la pratique, des conditions propices à la participation des parties prenantes et plus généralement de la situation sur le plan des droits de l'homme, compte tenu de la place donnée au dialogue et des dynamiques de pouvoir à l'échelle des projets et des pays¹⁷. De telles mesures doivent être appliquées non seulement au début mais aussi tout au long des projets.

26. L'Expert indépendant est favorable à la nouvelle pratique de certaines organisations internationales de la société civile, qui s'emploient à donner aux populations concernées par

¹² Voir, par exemple, International Accountability Project, *Back to Development: A Call for What Development Could Be* (2015). À consulter à l'adresse suivante : <https://accountabilityproject.org/wp-content/uploads/2017/09/IAP-Back-to-Development-Report.pdf>.

¹³ Caitlin Daniel *et al.*, dir. publ., *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance* (Centre for Research on Multinational Corporations, Amsterdam, 2016), p. 17.

¹⁴ Contribution reçue de la Coalition pour les droits humains dans le développement.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ HCDH, « Benchmarking Study », projet de rapport d'étude, p. 15.

¹⁷ Ibid., p. 17 ; déclaration conjointe de plus de 150 organisations de la société civile intitulée « Responsabilité des institutions financières internationales de garantir une participation efficace et significative, ainsi que l'obligation de rendre des comptes au sein de leurs investissements, et de promouvoir un environnement favorable aux libertés d'expression, de réunion et d'association » (11 juillet 2016), telle que transmise par la Coalition pour les droits humains dans le développement.

un projet les moyens d'exercer elles-mêmes la diligence voulue en évaluant l'incidence dudit projet, dans la mesure où elles sont les mieux placées pour entreprendre une telle démarche. Il va de soi que la sécurité compte parmi les conditions propices à l'exercice par les collectivités de la diligence voulue en matière de droits de l'homme. Faute d'un environnement sûr, comme pour toute évaluation, les institutions financières internationales devraient s'interroger sur l'opportunité d'investir dans le pays en question¹⁸.

2. Transparence

27. Il est primordial que les parties concernées par un projet de développement obtiennent rapidement des informations, afin qu'elles puissent participer de façon constructive au processus de développement en question. Plusieurs institutions financières internationales ont mis en place des politiques de divulgation en ce qui concerne l'accès à l'information relative aux projets qu'elles financent. Ces politiques prévoient la diffusion préalable d'informations et le traitement rapide des demandes d'information. Le droit d'accès à l'information, garanti par le droit international des droits de l'homme, est expressément reconnu par certaines institutions financières internationales, telles que la BAoD¹⁹. L'Expert indépendant regrette que ce ne soit actuellement pas le cas d'autres institutions, telles que la BERD ou la BID. La reconnaissance de ce droit est essentielle pour trouver un équilibre entre les intérêts commerciaux et les droits des populations potentiellement concernées par des projets financés par les institutions financières internationales²⁰. Le HCDH et plusieurs organisations de la société civile ont publié des commentaires approfondis concernant les politiques de divulgation de ces institutions, notamment de la BAD, de la Banque européenne d'investissement, de la BERD et de la BID²¹.

28. L'Expert indépendant a reçu des renseignements selon lesquels la confidentialité serait source de problèmes dans des situations où, sous le couvert de la protection des informations « sensibles » des entreprises, les intérêts des clients l'emportent sur le droit d'accès à l'information des populations concernées. Un autre sujet de préoccupation soulevé concernait la traduction des documents dans des langues comprises par ces populations, les institutions financières internationales ne comptant pas toutes un service spécialement chargé de s'acquitter de cette tâche.

29. L'Expert indépendant juge utile de se référer aux bonnes pratiques observées par les institutions financières internationales, et recensées par le HCDH, s'agissant d'imposer des obligations relatives à l'accès à l'information. Ces obligations concernent notamment : la reconnaissance du droit de demander et d'obtenir des informations, la présomption de transparence, assortie d'un petit nombre d'exemptions précisément définies et de l'obligation de justifier toute restriction, et la reconnaissance d'un devoir de divulgation préalable ; l'adoption de mesures volontaristes de promotion de l'accès à l'information, telles que la diffusion d'informations relatives aux institutions et aux projets ; l'établissement de délais précis de réponse aux demandes de renseignements, de motifs restreints et précis de refus et de procédures de recours ; l'adoption d'une politique autorisant la divulgation d'informations lorsqu'un intérêt légitime, comme des droits humains menacés, prime un intérêt protégé ; l'élaboration de directives sur la traduction et la volonté de communiquer sous des formes et dans des langues qui soient accessibles aux

¹⁸ Contribution reçue de la Coalition pour les droits humains dans le développement.

¹⁹ HCDH, « Benchmarking Study », projet de rapport d'étude, p. 48.

²⁰ HCDH, « Benchmarking Study », projet de rapport d'étude, p. 48.

²¹ Contribution de Stichting Both Ends sur la politique de divulgation de la BAD ; contribution de Counter Balance sur les Principes et normes adoptés par la Banque européenne d'investissement en matières sociale et environnementale ; Ishita Petkar, « Will the EBRD make a better offer on public information disclosure and engagement? », CEE Bankwatch Network, 28 mars 2019 ; HCDH, « Recommendations for EBRD's Access to Information Policy », 6 mars 2019 ; déclaration conjointe de l'International Accountability Project, Bank Information Center, Fundeps et Accountability Counsel intitulée « Comments and recommendations on the Inter-American Development Bank's update to the access to information policy profile », 24 décembre 2019.

populations concernées et aux personnes handicapées²². L'Expert indépendant engage toutes les institutions financières internationales à adopter ces bonnes pratiques.

30. L'Expert indépendant rend également hommage au travail utile réalisé par la société civile dans le cadre de son Système d'alerte rapide, notamment à la création de la première base de données en son genre qui synthétise les projets de 13 institutions de financement du développement et fournit aux populations des informations, des conseils, des outils et des ressources²³.

3. Représailles dans le contexte des activités de développement

31. Les personnes qui cherchent à prendre part aux consultations relatives aux projets de développement financés par les institutions financières internationales, qui critiquent ces projets ou y sont opposées – qu'il s'agisse d'habitants locaux, de personnes autochtones, d'agriculteurs, de défenseurs des droits fonciers, de travailleurs ou de membres d'organisations de la société civile – sont de plus en plus souvent la cible d'actes de représailles scandaleux. Ces actes vont de l'intimidation à la stigmatisation (par exemple, par l'emploi de qualificatifs tels qu'« antidéveloppement » ou « terroriste »), en passant par l'incrimination et le harcèlement judiciaire, et vont jusqu'à l'agression physique et au meurtre²⁴. Ils se produisent dans différentes parties du monde, dans un contexte mondial de réduction de l'espace accordé à la société civile.

32. L'Expert indépendant est extrêmement préoccupé par ces cas inquiétants de représailles et exprime sa solidarité à toutes les victimes, à leur famille et à leurs collaborateurs. Pour donner un exemple parlant parmi tant d'autres concernant des projets financés par les institutions financières internationales, en 2019, l'Expert indépendant et d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont fait part à la Banque mondiale de leurs préoccupations quant aux menaces de mort et aux tentatives d'enlèvement dont aurait fait l'objet un défenseur des droits de l'homme, et aux possibles actes de représailles dont il aurait été victime pour avoir coopéré avec la Banque mondiale et son panel d'inspection aux fins de la collecte d'informations sur des violations des droits de l'homme liées au Projet de réouverture et d'entretien des routes hautement prioritaires (Pro-Routes) financé par la Banque mondiale en République démocratique du Congo, et de la dénonciation de ces violations²⁵. La Banque mondiale a affirmé qu'elle prenait ces allégations très au sérieux et apporté des précisions sur plusieurs points évoqués dans la lettre. Une délégation de la Banque mondiale a en outre présenté à l'Expert indépendant les outils de lutte contre les représailles que l'institution avait créés. L'Expert indépendant prend note de la volonté exprimée de lutter contre les représailles et de la déclaration publique de mars 2020, dans laquelle la Banque mondiale a soutenu qu'elle ne tolérerait pas les représailles et les rétorsions visant les personnes qui faisaient part de leur opinion sur les projets qu'elle finançait, et qu'elle collaborait avec les parties compétentes pour traiter toutes les plaintes portées à son attention²⁶.

33. L'Expert indépendant note en outre que d'autres institutions financières internationales et leurs mécanismes indépendants de responsabilisation ont exprimé publiquement leur opposition aux représailles et élaboré des protocoles spécialement destinés à atténuer le risque de représailles pesant sur les militants. À titre d'exemple, les actes de représailles signalés dans le cadre de projets financés par la BERD sont considérés comme des pratiques coercitives au regard des Principes et procédures de mise en

²² HCDH, « Benchmarking Study », projet de rapport d'étude, p. 48 et 49.

²³ Voir <https://ews.rightsindevelopment.org/about>.

²⁴ Voir, par exemple, A/71/281 et A/HRC/39/17 ; Human Rights Watch, « À vos propres risques : Représailles contre les détracteurs des projets du Groupe de la Banque mondiale », 22 juin 2015 ; Global Witness, *Defenders of the Earth: Global Killings of Land and Environmental Defenders in 2016* (Londres, 2016) ; Coalition pour les droits humains dans le développement, *Uncalculated Risks: Threats and Attacks against Human Rights Defenders and the Role of Development Financiers* (2019).

²⁵ Voir la lettre du groupe de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales datée du 12 avril 2019 (OTH 16/2019) et la réponse de la Banque mondiale datée du 7 juin 2019, à consulter à l'adresse suivante : <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

²⁶ Banque mondiale, « World Bank commitments against reprisals », mars 2020.

application de la Banque²⁷, et le Panel d'inspection de la Banque mondiale et le mécanisme de responsabilisation de la BASD ont établi des orientations sur les représailles²⁸. La BAD, en revanche, n'a pas adopté de politique ou de déclaration claire sur les représailles²⁹. L'Expert indépendant prend note avec un intérêt particulier du document pratique sur les représailles élaboré à la demande du Mécanisme indépendant de consultation et d'investigation de la BID, qui fournit aux mécanismes indépendants de responsabilisation des institutions financières internationales des orientations très utiles sur les moyens d'évaluer les risques de représailles, de prévenir de tels actes et d'y réagir³⁰. Comme l'a souligné la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, cet outil pratique, auquel elle a souscrit, est une ressource précieuse pour toutes les organisations œuvrant dans le domaine du développement³¹.

34. Si l'Expert indépendant se félicite de ces évolutions positives, les différents cas de représailles dont il a été informé restent pour lui une source de préoccupation majeure. Il engage toute la sphère des institutions financières internationales à poursuivre les progrès concrets réalisés dans ce domaine. Plus particulièrement, ces institutions ont un rôle clef à jouer, et ont au surplus une influence considérable, s'agissant de pousser les autorités locales à enquêter sur les actes de représailles et à traduire les auteurs en justice. Elles doivent reconnaître publiquement le rôle légitime de la société civile et intervenir fermement pour donner suite à chaque allégation d'acte de représailles liée à un projet qu'elles financent, directement ou indirectement, et ne doivent pas se soustraire à leurs responsabilités en invoquant le pouvoir de décision des clients ou le recours aux intermédiaires financiers.

35. Pour ce qui touche l'analyse de l'environnement propice à la participation des parties prenantes, les procédures de diligence raisonnable mentionnées plus haut doivent systématiquement comprendre un volet consacré aux représailles dans le contexte des projets de développement financés par les institutions financières internationales ; il devrait y être question, plus précisément, des moyens d'évaluer les menaces et des moyens d'agir pour y faire face³². Il importe de chercher en priorité à prévenir tout acte de représailles. Les institutions financières internationales devraient incorporer des clauses relatives à la prévention des représailles dans les accords de prêt qu'elles concluent avec leurs clients et mettre en place des systèmes d'intervention d'urgence en cas de menaces de représailles³³.

36. Le contexte de la pandémie de COVID-19 semble aggraver certains des problèmes décrits précédemment. L'Expert indépendant a appris que certaines populations qui avaient exprimé des préoccupations quant à certains projets et s'attachaient à en suivre la progression n'étaient désormais plus à même de le faire en raison du confinement, tandis que les institutions financières internationales appuieraient la poursuite des projets en question. De plus, certains États profitent de ces circonstances exceptionnelles pour restreindre davantage les droits habilitants des personnes, comme les journalistes et les médecins, qui critiquent l'action que mènent leurs gouvernements, bénéficiaires de financements d'urgence des institutions financières internationales, pour lutter contre la pandémie. Le confinement permettrait aux autorités de cibler plus facilement ces personnes. De petites coupures de connexion Internet entravant la diffusion d'informations ont également été signalées, ainsi que l'utilisation de technologies de surveillance intrusives par

²⁷ Voir www.ebrd.com/our-values/integrity-and-compliance/enforcement-committee.shtml.

²⁸ Panel d'inspection de la Banque mondiale, « Guidelines to reduce retaliation risks and respond to retaliation during the panel process » (2016) ; Mécanisme de responsabilisation de la BASD, « Guidelines for the protection of key stakeholders during the Accountability Mechanism Process » (2018).

²⁹ Contribution reçue de Stichting Both Ends.

³⁰ Tove Holmström, *Guide for Independent Accountability Mechanisms on Measures to Address the Risk of Reprisals in Complaint Management: A Practical Toolkit* (Washington, BID, 2019).

³¹ HCDH, « Roundtable of multilateral development banks and independent accountability mechanisms: addressing the risk of reprisals in development finance », déclaration de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, 12 avril 2019.

³² HCDH, « Benchmarking Study », projet de rapport d'étude, p. 17.

³³ Déclaration conjointe d'organisations de la société civile intitulée « Responsabilité des institutions financières internationales », par. 5.

l'intermédiaire des applications de traçage³⁴. L'Expert indépendant exprime sa profonde préoccupation et s'engage à surveiller cette situation avec les autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.

4. Responsabilisation

37. La plupart des institutions financières internationales ont mis en place des mécanismes indépendants de responsabilisation chargés de recevoir les doléances des populations qui sont – ou craignent d'être – lésées par des projets qu'elles financent. Ces mécanismes, dont la plupart fonctionneraient de manière indépendante, peuvent enquêter sur les allégations de non-respect des politiques et des normes des institutions, y compris celles visant à assurer une bonne gouvernance, et proposer des mesures correctives destinées à remettre les projets concernés en conformité avec les règles établies. Ce faisant, ils promeuvent une culture de responsabilisation, favorisant la bonne application des politiques et des normes précitées, et peuvent proposer des points à améliorer dans les textes ou leur mise en œuvre³⁵. L'Expert indépendant soutient l'idée que, pour renforcer la bonne gouvernance, les mécanismes indépendants de responsabilisation doivent être légitimes, accessibles, prévisibles, équitables, transparents et compatibles avec les droits, conformément aux critères d'efficacité des mécanismes de réclamation non judiciaires énoncés dans le principe 31 des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme³⁶. Afin que les mécanismes indépendants de responsabilisation remplissent leurs fonctions, il est essentiel qu'ils soient dotés de ressources et de pouvoirs suffisants et, surtout, que les institutions financières internationales et les clients se plient consciencieusement à leurs décisions en les rendant exécutoires³⁷.

38. L'Expert indépendant a été informé que la BAD procédait à une révision de son mécanisme indépendant de responsabilisation, le Mécanisme indépendant d'inspection. Il s'associe aux appels adressés à la BAD tendant à ce qu'elle remédie aux retards importants accusés à tous les stades de la procédure de plainte, améliore les activités de communication menées par le mécanisme auprès des populations, supprime un certain nombre de critères d'approbation par son Conseil d'administration qui ont été fixés dans le cadre de la procédure de plainte et élabore, pour elle-même et pour le mécanisme, des protocoles de protection des personnes concernées par une plainte³⁸.

39. L'Expert indépendant se réfère aux bonnes pratiques récemment adoptées par les mécanismes indépendants de responsabilisation, et recensées par le HCDH. Ces pratiques, qui méritent d'être reproduites, consistent notamment à se fixer pour objectif précis d'accorder des réparations, à autoriser la réparation sous des formes très diverses, notamment l'indemnisation, à adopter une position de tolérance zéro à l'égard des représailles contre toute personne qui pourrait porter plainte ou solliciter autrement le mécanisme, à simplifier les exigences en matière d'accessibilité, à veiller à ce que les plaignants soient libres de demander un contrôle de conformité ou une procédure de règlement des différends ou de médiation, selon leurs besoins, et à prendre des mesures concrètes pour faire connaître le mécanisme en exigeant des clients qu'ils informent les populations locales de son existence³⁹.

40. Il existe également des voies de recours au niveau des projets, à savoir des mécanismes de réclamation mis en place par les clients, mais l'indépendance de ces mécanismes est tout à fait discutable. Il est donc important que le fonctionnement et la composition de ces mécanismes recueillent le consensus des populations concernées par un

³⁴ Contribution reçue de la Coalition pour les droits humains dans le développement.

³⁵ Contribution reçue d'Accountability Counsel.

³⁶ Ibid. Voir également A/HRC/44/32, annexe, par. 7.1 à 12.4.

³⁷ Voir Daniel *et al.*, dir. publ., *Glass Half Full?*, présentation d'un ensemble de bonnes pratiques des mécanismes indépendants de responsabilisation et comparaison de ces mécanismes.

³⁸ Contribution reçue de Stichting Both Ends.

³⁹ HCDH, « Benchmarking Study », projet de rapport d'étude, p. 46 et 47. Voir également le Projet du HCDH sur la responsabilité et les voies de recours (<https://www.ohchr.org/FR/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx>).

projet donné⁴⁰. Pour ce qui est de solliciter les mécanismes de responsabilisation, de manière générale, les populations devraient toujours se sentir à l'aise.

B. Prise en considération par l'État des besoins de la population

1. Utilisation optimale des ressources disponibles

41. Au cours du séminaire intersessions du Conseil des droits de l'homme sur le rôle d'une bonne gouvernance dans la promotion et la protection des droits de l'homme et les meilleures pratiques dans la réalisation des objectifs de développement durable, le membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui participait au séminaire a mis en évidence le lien qui existe entre une bonne gouvernance et l'obligation qui incombe aux États parties au regard du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte d'agir au maximum de leurs ressources disponibles en vue d'assurer progressivement le plein exercice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (A/HRC/43/34, par. 23). S'il s'agit là d'une obligation fondamentale découlant du Pacte, les États parties peuvent néanmoins se trouver dans l'impossibilité d'y satisfaire lorsqu'ils sont contraints de prendre des mesures régressives, dictées par les conditions dont sont assortis les prêts accordés par les institutions financières internationales. Ils peuvent notamment être contraints de prendre des mesures de privatisation et de déréglementation, ainsi que des mesures d'austérité qui les obligent à réduire considérablement les dépenses publiques ou à imposer une augmentation d'impôts en vue de maîtriser la dette publique et de favoriser la croissance économique. Ces mesures peuvent donc avoir (et ont effectivement eu) des effets négatifs sur la jouissance de tout un ensemble de droits consacrés par le Pacte, notamment le droit au travail (art. 6), le droit à des conditions équitables et satisfaisantes de travail (art. 7), le droit à la sécurité sociale (art. 9), le droit à un niveau de vie suffisant, y compris le droit à l'alimentation et le droit au logement (art. 11), le droit à la santé (art. 12) et le droit à l'éducation (art. 13 et 14).

42. Ainsi que l'a souligné le Comité, les familles à faibles revenus et les travailleurs les moins qualifiés font partie des groupes de population démesurément touchés par les mesures d'austérité imposées sous la forme d'une suppression d'emplois, d'un gel du salaire minimum et d'une réduction des prestations sociales. Les femmes sont elles aussi particulièrement touchées lorsque les mesures d'austérité ont une incidence sur les services d'appui aux familles ou d'aide à la garde d'enfants (E/C.12/2016/1, par. 2). D'autres groupes de population défavorisés et marginalisés sont aussi particulièrement touchés par ces mesures, à savoir les enfants, les personnes handicapées, les personnes âgées, les personnes atteintes du VIH/sida, les peuples autochtones, les minorités ethniques, les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'emploi (E/2013/82, par. 49).

43. Les effets négatifs qu'ont les mesures d'austérité sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels ont été largement attestés par les mécanismes relatifs aux droits de l'homme et la société civile. Par exemple, dans le rapport qu'il a soumis à l'Assemblée générale en 2019 sur la responsabilité de complicité des institutions financières internationales en ce qui concerne les violations des droits de la personne résultant de réformes économiques régressives, 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 a cité plusieurs exemples parlants pour montrer de quelle manière les conditions auxquelles sont soumis les prêts accordés par ces institutions faisaient obstacle à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels de la population, notamment de certains groupes défavorisés et marginalisés. Ces exemples étaient tirés de visites que l'Expert indépendant avait effectuées dans certains pays, ou de la doctrine et de la jurisprudence des organes conventionnels de l'ONU (A/74/178, par. 45 à 55)⁴¹. Dans le rapport qu'il a soumis à l'Assemblée générale en 2017 sur l'incidence de la conditionnalité

⁴⁰ Contribution reçue de la Coalition pour les droits humains dans le développement.

⁴¹ Voir également Isabel Ortiz et Matthew Cummins, *Austerity: The New Normal – A Renewed Washington Consensus 2010-24* (New York, Initiative for Policy Dialogue ; Bruxelles, Confédération internationale des syndicats ; Ferny-Voltaire, Public Services International ; Bruxelles, European Network on Debt and Development ; Londres, Bretton Woods Project, 2019).

des prêts octroyés par le FMI sur le développement et les droits de l'homme, l'ancien Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable a étudié le cas de plusieurs pays (A/72/187, par. 31 à 54). Il a engagé le FMI et la Banque mondiale à adopter de nouvelles pratiques de prêt « intelligentes » en vue de promouvoir le développement et les droits de l'homme, de sorte que ces prêts profitent non pas uniquement aux banques et aux spéculateurs, mais à des milliards d'êtres humains (ibid., par. 87).

2. Mise en garde contre l'adoption de mesures régressives dans le contexte de la pandémie de COVID-19

44. Compte tenu de l'analyse qui précède, analyse qui ne laisse aucun doute quant à l'incidence des mesures régressives, l'Expert indépendant met fermement en garde contre l'imposition de telles mesures en lien avec des conditions d'emprunt, mesures qui risquent de compromettre l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte actuel de la pandémie de COVID-19. Au moment où il mettait la dernière main au présent rapport, plus de 15 millions de personnes avaient contracté le virus et plus de 620 000 personnes en étaient mortes⁴².

45. On prévoit que les retombées économiques de la pandémie actuelle seront bien plus importantes que celles de la crise financière mondiale de 2008, laquelle avait donné lieu à une hausse considérable du chômage, à une nette aggravation de la pauvreté, ainsi qu'à un creusement des inégalités, ce qui avait porté atteinte à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Les systèmes économiques et financiers nationaux et internationaux seront sévèrement touchés et une récession mondiale de grande envergure est très certainement inévitable. Selon le FMI, l'économie mondiale devrait cumuler pas moins de 12 000 milliards de dollars de pertes⁴³.

46. Ainsi que l'a souligné le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans sa déclaration d'avril 2020, tous les États parties devraient, de toute urgence, adopter des mesures spéciales et ciblées pour protéger les groupes vulnérables, tels que les personnes âgées, les personnes handicapées, les réfugiés et les populations touchées par des conflits, ainsi que les communautés et les groupes victimes de discrimination et d'exclusion structurelles, et atténuer les effets de la pandémie sur ces personnes (E/C.12/2020/1, par. 15).

47. Les États doivent en outre faire tout ce qui est en leur pouvoir afin de mobiliser les ressources nécessaires pour lutter contre la COVID-19 de la manière la plus équitable possible de façon à éviter d'imposer un fardeau économique supplémentaire à ces groupes marginalisés ; ils devraient allouer ces ressources de façon à répondre en priorité aux besoins particuliers de ces groupes (ibid., par. 14). À ce propos, le Rapporteur spécial sur le droit au développement, avec le soutien de l'Expert indépendant et d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, a souligné qu'il importait que les États et les acteurs internationaux recueillent des données suffisantes – ventilées au moins par sexe, âge, handicap, revenus, race et appartenance ethnique – sur l'incidence de la crise de la COVID-19 afin de repérer les laissés pour compte et de pouvoir ainsi concevoir des politiques spécialement ciblées, en vue d'honorer, à terme, l'engagement pris au titre du Programme 2030 de faire en sorte que personne ne soit laissé pour compte⁴⁴.

48. L'Expert indépendant est convaincu qu'il est essentiel que les réformes économiques liées à des prêts internationaux et engagées après la phase d'urgence pour faire face aux retombées majeures et très probablement durables de la pandémie sur le plan des droits de l'homme, notamment les mesures d'austérité, soient soigneusement évaluées par rapport aux normes relatives aux droits de l'homme, le but étant d'éviter l'adoption de

⁴² Center for Systems Science and Engineering, Université Johns Hopkins, Cartographie des cas de COVID-19. À consulter à l'adresse suivante : <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6> (consulté le 27 juillet 2020).

⁴³ Larry Elliott, « Global economy will take \$12tn hit from coronavirus, says IMF », *Guardian*, 24 juin 2020.

⁴⁴ HCDH, « Leave no one behind – Don't forget your commitments in your response to the COVID-19 crises, UN expert urges States », 9 avril 2020.

mesures régressives et de faire en sorte que le maximum de ressources disponibles soient effectivement consacrées à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Ces évaluations de l'incidence des réformes sur les droits de l'homme devraient être réalisées par les États tant prêteurs qu'emprunteurs (E/C.12/2016/1, par. 11), mais aussi par les institutions financières internationales préalablement à l'octroi de prêts conditionnels (A/HRC/42/38, par. 131). À ce propos, l'Expert indépendant tient à mentionner les principes directeurs applicables aux études de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme, document établi par l'Expert indépendant sur la dette extérieure qui regroupe les normes et principes relatifs aux droits de l'homme applicables aux États, aux institutions financières internationales et aux créanciers lorsqu'ils conçoivent, formulent ou proposent des réformes économiques (A/HRC/40/57, principes 14 et 15).

49. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également insisté sur l'importance capitale que revêtent, dans ce contexte difficile, l'assistance et la coopération internationales, principe fondamental consacré par le Pacte (E/C.12/2020/1, par. 19)⁴⁵. À ce propos, l'Expert indépendant sur la dette extérieure a publié, le 20 mars 2020, une déclaration dans laquelle il engageait les institutions financières internationales à mobiliser de toute urgence leurs ressources financières pour aider les pays qui luttent contre la pandémie⁴⁶. L'Expert indépendant (sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable) se félicite de la réaction rapide et coordonnée observée de la part de la communauté internationale face à la pandémie de COVID-19 au moment de la rédaction du présent rapport. En mai 2020, le Secrétaire général, ainsi que les Premiers Ministres du Canada et de la Jamaïque, ont organisé la Réunion de haut niveau des Nations Unies sur le financement du développement à l'ère de la COVID-19 et au-delà, afin de proposer des solutions concrètes à la situation d'urgence provoquée par la pandémie, notamment pour ce qui était d'injecter des liquidités dans l'économie mondiale et de réduire la vulnérabilité à l'endettement de tous les pays en développement qui demandaient de l'aide⁴⁷. Le FMI a débloqué 100 milliards de dollars de financements d'urgence et son Conseil d'administration a proposé à 29 pays un allègement immédiat du service de la dette dans le cadre du Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes créé et réorganisé par le FMI⁴⁸. La Banque mondiale s'est engagée à déployer jusqu'à 160 milliards de dollars au cours des quinze prochains mois⁴⁹, et elle a mis en place avec les banques régionales de développement des plans d'urgence de plus de 200 milliards de dollars en faveur des pays émergents et des pays à faible revenu⁵⁰. Elle a annoncé que ses opérations mettraient l'accent sur la protection sociale, la lutte contre la pauvreté, et les financements à l'appui de politiques de développement⁵¹. Le Groupe des Vingt a annoncé qu'il suspendrait temporairement les paiements au titre du service de la dette pour les pays les plus pauvres qui sollicitaient un délai de grâce, et a encouragé les banques multilatérales de développement à collaborer étroitement entre elles ainsi qu'avec les partenaires de développement dans les différents pays pour assurer la cohérence de leur action, utiliser au

⁴⁵ Voir aussi HCDH, « UN expert urges adoption of draft declaration on international solidarity », 6 mai 2020.

⁴⁶ HCDH, « Une action immédiate fondée sur les droits de l'homme en réponse à la COVID-19 et à la future récession mondiale constitue une priorité urgente », 20 mars 2020.

⁴⁷ Voir www.un.org/fr/coronavirus/financing-development. Voir aussi Nations Unies, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, Communiqué de presse : *rapport 2020 sur le financement du développement durable*, 9 avril 2020.

⁴⁸ FMI, « Comment le FMI peut-il aider les pays à faire face à l'impact économique du coronavirus ? », 20 mai 2020.

⁴⁹ Banque mondiale, « Dispositifs d'appui du Groupe de la Banque mondiale aux pays en proie au coronavirus (COVID-19) », 11 février 2020, mis à jour le 8 juin 2020. À consulter à l'adresse suivante : www.banquemonde.org/fr/news/factsheet/2020/02/11/how-the-world-bank-group-is-helping-countries-with-covid-19-coronavirus.

⁵⁰ Groupe des Vingt, Communiqué, Réunion des ministres des finances et des directeurs des banques centrales du G20 – 15 avril 2020 (virtuelle), avril 2020, p. 7. À consulter à l'adresse suivante : [https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMBCBG_Communique%C3%A9%20\(2\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMBCBG_Communique%C3%A9%20(2).pdf).

⁵¹ Banque mondiale, « Dispositifs d'appui du Groupe de la Banque mondiale aux pays en proie au coronavirus (COVID-19) ».

mieux les ressources disponibles, veiller à ce que la dette reste viable et optimiser les effets des financements sur le plan du développement⁵².

50. L'Expert indépendant juge ces annonces indéniablement encourageantes. Il souligne qu'il importe que les institutions financières internationales, lorsqu'elles versent des fonds aux États dans le cadre de leur action face à la COVID-19, veillent, ainsi que la société civile les a invitées à le faire et conformément aux recommandations susmentionnées du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : à ce que les bénéficiaires prennent effectivement des mesures d'assistance immédiate dans les domaines de l'accès aux soins médicaux, à l'alimentation et à l'eau, à un logement convenable et à l'éducation, de la protection sociale et du travail décent, entre autres domaines fondamentaux, de façon équitable, sans exclure les groupes de population les plus vulnérables ; à ce que les institutions publiques soient renforcées en priorité, le but étant d'agir positivement sur les déterminants sociaux de la santé ; à ce que des programmes socioéconomiques soient mis en place, le but étant de lutter contre une pauvreté et des inégalités croissantes ; à ce que la structure de la dette des pays bénéficiaires ne soit pas alourdie par l'aide apportée ; à ce que l'aide assurée pendant les phases d'action face à la COVID-19 et de relèvement ne conduise pas à une réduction des dépenses publiques qui compromettrait la réalisation des droits de l'homme⁵³.

C. Lutte contre la corruption

51. Le FMI et la Banque mondiale définissent la corruption comme l'utilisation des pouvoirs que confère une charge publique dans le but d'en retirer des avantages privés⁵⁴. Ce phénomène répandu, qui se manifeste sous différentes formes, telles que le versement de pots-de-vin, le détournement de fonds et la fraude dans la fonction publique, le népotisme ou le copinage, le trafic d'influence et les conflits d'intérêts⁵⁵, existe dans tous les pays du monde.

52. Au fil des années, la communauté internationale, au sein de l'Organisation des Nations Unies et dans d'autres instances⁵⁶, s'est intéressée de plus près à la corruption, qui a des effets néfastes sur la réalisation des droits de l'homme. En 2003, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Convention contre la corruption, principal instrument international de lutte contre la corruption, qui est entré en vigueur en 2005. Dans sa dernière résolution sur les conséquences néfastes de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme a considéré que la bonne gouvernance, la démocratie et l'état de droit, ainsi que la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales étaient essentiels aux efforts nationaux faits pour prévenir et combattre la corruption⁵⁷. Il a également constaté que les populations pauvres et les groupes marginalisés et vulnérables de la société étaient particulièrement exposés aux effets négatifs de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme⁵⁸. En outre, la cible 16.5 des objectifs de développement durable consiste à réduire nettement la corruption et la concussion sous toutes leurs formes.

53. Depuis les années 2000, les institutions financières internationales ont pris de plus en plus de mesures pour lutter contre la corruption, et sont devenues des acteurs incontournables de la lutte mondiale contre ce phénomène. Avant cela, elles jouaient un rôle essentiellement passif dans ce domaine, estimant que la lutte contre la corruption était

⁵² Groupe des Vingt, Communiqué, p. 7.

⁵³ Voir Coalition for Human Rights in Development, « Statement to development finance institutions regarding COVID-19 response », 18 mai 2020.

⁵⁴ FMI, *Moniteur des finances publiques : freiner la corruption* (Washington, 2019) (en anglais), p. 41.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Par exemple, une Financial Action Task Force a été créée en 1989, une équipe spéciale anticorruption a été créée en 1996 par l'Organisation de coopération et de développement économiques et un Groupe de travail anticorruption a été mis sur pied en 2010 par le Groupe des Vingt.

⁵⁷ Résolution 41/9 du Conseil, alinéa 11 du préambule.

⁵⁸ Ibid., alinéa 9 du préambule.

du ressort des autorités nationales⁵⁹. Elles ont même uni leurs forces dans cette démarche. C'est ainsi qu'en février 2006, la BAD, la BASD, la BERD, la Banque européenne d'investissement, la BID, le FMI et la Banque mondiale ont créé un Groupe de travail commun sur la lutte contre la corruption afin de combattre ce phénomène de façon cohérente et harmonisée dans le cadre de leurs activités et de leurs opérations respectives. En septembre 2006, le Groupe de travail a adopté un Cadre uniforme de prévention et de lutte contre la fraude et la corruption dans lequel il a notamment arrêté, dans leur principe, des définitions normalisées des pratiques frauduleuses et des actes de corruption, approuvé des directives et des principes communs relatifs aux enquêtes menées sur ces pratiques dans le cadre des activités financées par les institutions membres, et reconnu l'importance de l'échange d'informations utiles⁶⁰. Il s'agit là de faits nouveaux dont se félicite sans conteste l'Expert indépendant, qui note au surplus que les institutions financières internationales ont devancé les gouvernements pour ce qui est de l'échange d'informations et de la lutte coordonnée contre les infractions susceptibles d'être commises par les entreprises partenaires⁶¹.

54. L'Expert indépendant préconise vivement d'adopter une approche de la lutte contre la corruption qui soit fondée sur les droits de l'homme, ainsi que le recommande notamment le HCDH ; selon cette conception, le débat sur la lutte contre la corruption s'articule autour des droits de l'homme reconnus par le droit international aux titulaires de droits et des obligations correspondantes des États, les « débiteurs d'obligations »⁶². Cette approche, axée sur la victime, la responsabilité de l'État, la prévention et la réparation, vient compléter les politiques classiques de lutte contre la corruption, qui étaient plutôt centrées sur l'auteur de l'infraction, la responsabilité pénale individuelle et la répression (A/HRC/32/22, par. 130).

55. S'il est vrai qu'au regard du droit international des droits de l'homme, ce sont les États qui sont responsables au premier chef de la réalisation des droits de l'homme, et tenus d'empêcher la corruption de se propager, les institutions financières internationales, de même que les entreprises du secteur privé, qui doivent se conformer aux règles du droit, jouent indéniablement un rôle fondamental pour ce qui est d'endiguer la corruption et, par suite, de garantir une bonne gouvernance à l'échelon local. Elles contribuent à cet effort en faisant en sorte que des réformes de la gouvernance soient engagées dans les pays clients, et en prenant des mesures pour lutter contre la corruption dans le cadre de leurs activités opérationnelles.

1. Réforme de la gouvernance

56. Les institutions financières internationales fournissent généralement des conseils stratégiques et une assistance technique de différentes manières aux pays membres en développement. La Banque mondiale, par exemple, aiderait les États à améliorer la gestion des finances publiques et les services judiciaires, à former les fonctionnaires et à renforcer leurs capacités, à investir dans des systèmes d'information financière, à développer l'accès du public à l'information et à réduire les possibilités de corruption administrative, par exemple les dessous-de-table⁶³. De même, le FMI, qui a adopté en 2018 un nouveau cadre pour une collaboration plus étroite en matière de gouvernance⁶⁴, dispense des conseils techniques aux pays pour les aider à améliorer la gouvernance dans des domaines tels que l'administration fiscale, le contrôle des dépenses, la transparence fiscale, le contrôle du

⁵⁹ Forum sur le rapport spécial « Fraud and corruption investigations in multilateral development banks », *Financier Worldwide*, février 2016.

⁶⁰ Groupe de travail commun des institutions financières internationales sur la lutte contre la corruption, Cadre uniforme de prévention et de lutte contre la fraude et la corruption (en anglais), septembre 2006, p. 1 et 2.

⁶¹ Transparency International, « TI welcomes multilateral development banks' commitment to fight corruption together », 9 avril 2010.

⁶² Voir www.ohchr.org/EN/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx.

⁶³ Banque mondiale, La lutte contre la corruption, 19 février 2020. À consulter à l'adresse suivante : www.banquemondiale.org/fr/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet.

⁶⁴ FMI, « IMF Executive Board approves new framework for enhanced engagement on governance », 22 avril 2018.

secteur financier, l'administration des institutions chargées de la lutte contre la corruption et les déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires⁶⁵. La BAD s'est efforcée de renforcer la capacité des organismes de lutte contre la corruption et des acteurs de la société civile à combattre la corruption sur le continent⁶⁶. La BAsD apporte un appui technique aux pays membres en développement en vue de leur permettre de s'adapter et d'adopter les diverses normes internationales relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et à la transparence et à l'intégrité en matière fiscale⁶⁷. La BERD a soutenu l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action en matière de lutte contre la corruption, et organisé des sessions de formation ciblées sur la lutte contre le blanchiment d'argent, la lutte contre le financement du terrorisme et l'application des sanctions⁶⁸. La BID organise dans ses pays membres des sessions de formation sur des questions liées à l'intégrité, notamment sur la gestion des risques liés à l'intégrité dans les opérations financées par le Groupe de la BID à l'intention des agents d'exécution⁶⁹.

57. S'il se félicite de ces mesures, l'Expert indépendant craint que leurs effets ne soient limités dans les pays touchés par des problèmes de gouvernance chroniques dont les gouvernements ne sont pas disposés à s'engager effectivement à mettre fin à la corruption. Il engage les institutions financières internationales à renforcer ces mesures, plus particulièrement à l'égard de la classe dirigeante.

2. Mesures accompagnant des activités opérationnelles

58. Les institutions financières internationales, qui sont elles-mêmes vulnérables à la corruption en raison de la nature, et souvent de la complexité, des projets qu'elles financent, ont également pris des mesures pour lutter contre la corruption dans le cadre de leurs activités opérationnelles.

a) Prévention et atténuation

59. La tolérance zéro à l'égard de la corruption a été largement préconisée dans toutes les institutions financières internationales. Au plan interne, cela se traduit par l'adoption de normes rigoureuses de déontologie et d'intégrité applicables à l'ensemble du personnel de ces institutions⁷⁰. Les institutions financières internationales auraient en outre adopté des directives pour aider les membres de leur personnel à faire leur travail conformément aux bonnes pratiques dans les domaines de la communication d'informations, de la gestion des finances publiques, du contrôle des contrats et des achats⁷¹. S'agissant de la prévention, il importe également de signaler qu'elles prennent des mesures pour exercer la diligence voulue en matière de lutte contre la corruption en lien avec les projets auxquels elles participent. Cela étant, la nature des initiatives que prennent les institutions financières internationales dans le domaine de la diligence voulue en matière de lutte contre la corruption varierait considérablement, ce qui préoccupe l'Expert indépendant⁷².

60. Toutes les institutions financières internationales ont adopté des dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte pour faire face aux représailles faisant suite à la dénonciation d'actes de corruption commis dans le contexte de projets financés par ces institutions. Ces dispositions, à l'efficacité variable semble-t-il, concernent essentiellement la protection des lanceurs d'alerte internes. S'il se félicite de leur adoption, l'Expert

⁶⁵ Transparency International, *Le FMI s'exprime sur la corruption et la Covid-19 : entretien avec Kristalina Georgieva, Directrice générale du FMI* (en anglais), 16 juin 2020.

⁶⁶ BAD, Bureau de l'intégrité et de la lutte contre la corruption, *Rapport annuel 2017*, p. 13.

⁶⁷ BAsD, « Fighting corruption in Asia and the Pacific », vidéo et transcription, 1^{er} avril 2019.

⁶⁸ BERD, *Intégrité et lutte contre la corruption*, Rapport 2018, p. 19.

⁶⁹ BID, Bureau de l'intégrité institutionnelle et du système de sanctions, *Rapport annuel 2019* (en anglais) (Washington, 2020), p. 28. À consulter à l'adresse suivante : <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1138756496-278>.

⁷⁰ Matthew Jenkins, Réponse d'expert d'U4, « Multilateral development banks' integrity management systems », U4 Anti-Corruption Resource Centre, 14 septembre 2016 (en anglais), p. 8 et 9. À consulter à l'adresse suivante : www.u4.no/publications/multilateral-development-banks-integrity-management-systems-2.pdf.

⁷¹ Ibid. p. 8.

⁷² Forum sur le rapport spécial, *Financier Worldwide*.

indépendant engage les institutions financières internationales à étendre la portée des mesures de protection aux lanceurs d'alerte externes lorsque cela n'a pas encore été fait, et à permettre aux lanceurs d'alerte de contester l'issue des enquêtes en appliquant un protocole juridique⁷³. En outre, il est impératif d'informer systématiquement les autorités nationales des allégations de représailles à l'égard de lanceurs d'alerte externes, et de les inciter à prendre des mesures pour y donner suite.

61. À ce propos, il est essentiel que les militants de la lutte contre la corruption puissent faire leur travail dans un environnement sûr qui soit propice à l'exercice des libertés et des droits fondamentaux, sans faire l'objet de manœuvres d'intimidation ni être victimes d'agressions ou de représailles. Par conséquent, comme souligné dans la section A, les institutions financières internationales doivent également réagir et se faire entendre au sujet de la protection des acteurs de la société civile qui sont pris pour cible parce qu'ils œuvrent à la lutte contre la corruption. Elles devraient aussi insister auprès des autorités nationales pour qu'elles enquêtent sur les représailles dont auraient été victimes des acteurs de la société civile ayant dénoncé des actes de corruption présumés.

62. Plus généralement, l'Expert indépendant souligne que la société civile peut et doit jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre la corruption, notamment dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des mesures de lutte contre la corruption ; il faut pour cela assurer une participation soutenue de toutes les parties prenantes et leur donner accès aux informations nécessaires⁷⁴. La société civile a fait connaître ses préoccupations quant au fait que le FMI ne s'est pas doté d'une politique uniforme de collaboration avec les organisations de la société civile dans le cadre des examens de pays ; elle s'est inquiétée de constater que les approches dans ce domaine variaient d'un pays membre à l'autre⁷⁵. Au cours d'une réunion avec une délégation du FMI en 2019 à Washington, l'Expert indépendant a été informé que le FMI avait conscience du problème, qu'il était disposé à le régler et qu'il y avait matière à amélioration. Il espère que le FMI répondra à cette préoccupation légitime.

b) Enquêtes et sanctions

63. Les institutions financières internationales ont créé des organes indépendants chargés d'enquêter sur les allégations de corruption et de prendre des sanctions administratives à l'égard des organismes reconnus coupables. La BAD compte un Département de l'intégrité et de la lutte contre la corruption, la BASD un bureau de la lutte contre la corruption et de l'intégrité, la BERD un bureau du déontologue principal, la BID un bureau de l'intégrité institutionnelle, et le Groupe de la Banque mondiale une vice-présidence de l'intégrité. Ces organes, qui relèvent directement des présidents de ces différentes institutions, peuvent sanctionner les intéressés en les excluant des opérations financées par les institutions financières internationales et en saisissant éventuellement les autorités nationales chargées de l'application des lois⁷⁶. Plusieurs institutions financières internationales rendent publiques leurs décisions d'exclusion. La Banque mondiale, par exemple, publie sur son site Web une liste mise à jour de toutes les entreprises ayant fait l'objet d'une mesure d'exclusion et, tout comme la BERD, publie dans son intégralité le texte des décisions de sa commission des sanctions⁷⁷. En 2010, la BAD, la BASD, la BERD, la BID et la Banque mondiale sont convenues d'appliquer mutuellement les décisions d'exclusion visant des entreprises et des personnes reconnues coupables de fraude ou de corruption dans le cadre de projets qu'elles financent, autre effort collaboratif encourageant de la part des institutions financières internationales dans la lutte mondiale contre la

⁷³ Voir Transparency International EU, *Investing in integrity? Transparency and accountability of the European Investment Bank* (Bruxelles, 2016).

⁷⁴ Marie Chêne, Réponse d'expert d'U4, « Mainstreaming anti-corruption within donor agencies », U4 Anti-Corruption Resource Centre, 27 janvier 2010, p. 9. À consulter à l'adresse suivante : www.u4.no/publications/mainstreaming-anti-corruption-within-donor-agencies.pdf.

⁷⁵ M. Emilia Berazategui, « The IMF post-Lagarde: how to keep up anti-corruption momentum », Transparency International, 11 septembre 2019.

⁷⁶ Jenkins, Réponse d'expert d'U4, « Multilateral development banks' integrity management systems », p. 2, 4 et 5.

⁷⁷ Voir www.worldbank.org/en/projects-operations/procurement/debarred-firms.

corruption⁷⁸. L'Expert indépendant attend avec intérêt de voir d'autres institutions financières internationales adhérer à cet accord.

64. Il convient de noter que les institutions financières internationales n'ont pas de compétence en matière pénale pour ce qui est des actes de corruption présumés. La publication des décisions d'exclusion qu'elles prennent permettent aux autorités nationales chargées de l'application des lois de décider de se saisir d'office pour enquêter sur des cas de fraude et de corruption et poursuivre les responsables. L'Expert indépendant estime qu'en réalité, les institutions financières internationales devraient en principe signaler automatiquement et directement ces cas aux autorités nationales. À ce propos, il souscrit à la recommandation de la société civile tendant à ce qu'une politique européenne révisée de lutte contre la fraude fasse obligation à la Banque européenne d'investissement de signaler directement aux autorités et aux procureurs nationaux toute suspicion de comportement répréhensible, même hors de l'Union européenne⁷⁹. Dans l'éventualité où ces autorités ne seraient pas disposées à examiner les affaires portées à leur connaissance, les institutions financières internationales devraient faire pression sur elles pour qu'elles prennent les mesures qui s'imposent. Ces mesures prises aux fins de l'application du principe de responsabilité à l'échelle locale sont essentielles dans la lutte mondiale contre la corruption.

3. Situation liée à la crise de la COVID-19

65. L'Expert indépendant juge important de souligner qu'il ne faudrait en aucun cas se montrer moins vigilant dans la lutte contre la corruption au cours de la pandémie de COVID-19. À l'heure où les institutions financières internationales débloquent d'urgence des sommes colossales en faveur des États pour faire face à la crise de la COVID-19 (comme on l'a vu dans la section précédente), les fonds alloués risquent d'autant plus d'être utilisés abusivement ou détournés dans le cadre de projets criminels, ce qui pourrait avoir de lourdes conséquences pour les populations dans le besoin, en particulier pour les groupes de population les plus vulnérables.

66. À ce propos, l'Expert indépendant se joint à l'appel que trois organisations de la société civile ont adressé en avril 2020 au FMI pour lui demander de s'assurer que les fonds qu'il déploie en faveur de ses pays membres pendant cette crise sont bel et bien utilisés pour sauver des vies, préserver la santé publique et aider les bénéficiaires à subvenir à leurs besoins. À cette fin, les organisations en question soulignent que le FMI doit prendre des mesures fondamentales pour garantir que les fonds versés soient dépensés en toute transparence et dans le respect du principe de responsabilité, et pour réduire les risques d'abus et de corruption. Elles recensent quatre domaines d'intervention : la formulation et l'expression de l'engagement du FMI en faveur de la lutte contre la corruption ; la transparence des marchés publics ; les audits réalisés par des organes de vérification internes et des tierces parties ; la mise en œuvre des cadres existants de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent⁸⁰. L'Expert indépendant prend acte de la réponse donnée par la Directrice générale du FMI, Kristalina Georgieva, dans l'entretien qu'elle a accordé à Transparency International en juin 2020 ; à cette occasion, elle a souligné que le message adressé par le FMI aux États bénéficiaires des financements d'urgence consistait à leur demander de faire respecter le principe de responsabilité, et que différentes mesures

⁷⁸ Voir www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32774/files/cross-debarment-agreement.pdf.

⁷⁹ Xavier Sol, *Is the EIB Up to the Task in Tackling Fraud and Corruption?* (Bruxelles, Counter Balance, 2019), p. 49 ; voir la réponse de la Banque européenne d'investissement à cette recommandation à la page 58.

⁸⁰ Lettre du 8 avril 2020 adressée par Transparency International, Human Rights Watch et Global Witness au Conseil d'administration du FMI concernant la nécessité de prendre d'urgence des mesures de lutte contre la corruption dans le cadre de l'action menée par le FMI pour faire face à la crise causée par la COVID-19 (en anglais). À consulter à l'adresse suivante : https://images.transparencycdn.org/images/TI_HRW_GW_Letter_IMF_COVID19_Emergency_Funding.pdf.

étaient prises pour garantir, dans toute la mesure possible, que les fonds versés par le FMI n'étaient pas utilisés abusivement⁸¹.

67. L'Expert indépendant tient à faire savoir qu'il souscrit également à un autre appel lancé par des organisations internationales, régionales et locales de la société civile à l'intention du FMI tendant à ce que celui-ci leur donne les moyens d'agir en reconnaissant formellement leur rôle de groupes de contrôle indépendants et en renforçant leur capacité à mener des activités de suivi⁸². À l'évidence, pour permettre à la société civile d'assumer ce rôle, il est essentiel, comme souligné précédemment, de créer à l'échelle locale un environnement sûr qui lui permette de faire son travail dans de bonnes conditions.

V. Conclusions et recommandations

68. **Les institutions financières internationales jouent un rôle important dans le financement du développement et la réalisation des objectifs de développement durable. Par l'intermédiaire des différentes politiques qu'elles mettent en œuvre et des dispositifs de sauvegarde qu'elles ont mis en place, elles influent directement sur l'instauration d'une bonne gouvernance à l'échelle locale – notamment pour ce qui est de la collaboration avec les parties prenantes, de l'adaptation aux besoins de la population et de la lutte contre la corruption – et, en définitive, sur la jouissance d'un ordre international démocratique et équitable.**

69. **Les institutions financières internationales doivent systématiquement prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que leurs activités et les projets qu'elles soutiennent n'entraînent pas de violations des droits de l'homme, commises notamment par les clients, dans les secteurs tant public que privé. Elles doivent aussi se servir de leur influence notable pour veiller à ce que ces clients respectent les droits de l'homme et le principe de la bonne gouvernance.**

70. **Si les institutions financières internationales devraient toujours aspirer à être les acteurs d'un changement positif sur le terrain, il est avant tout de la responsabilité des États, en particulier en leur qualité de clients de ces institutions, de veiller à la bonne gouvernance et au respect des droits de l'homme sur le terrain. Il faut pour cela commencer par créer un environnement sûr qui soit propice à l'exercice des libertés et droits fondamentaux, et par veiller au respect du principe de responsabilité.**

71. **Il est essentiel que le respect des droits de l'homme, la bonne gouvernance et les intérêts des populations locales soient le moteur même du développement durable. Ce principe est d'autant plus important dans le contexte de la pandémie actuelle de COVID-19, qui a aggravé plusieurs des difficultés recensées dans le présent rapport, et exacerbé la vulnérabilité des groupes à risque.**

72. **En vue de poursuivre le dialogue constructif qu'il a engagé avec différentes parties prenantes depuis le début de son mandat, l'Expert indépendant tient à proposer les recommandations d'ordre général ci-après, en plus des recommandations spécifiques formulées et des bonnes pratiques recensées tout au long du présent rapport.**

73. **L'Expert indépendant recommande aux institutions financières internationales :**

a) **De veiller à préciser expressément, dans leurs politiques de sauvegarde, qu'elles s'engagent à respecter les droits de l'homme et à exercer la diligence voulue en matière de droits de l'homme, et à demander à leurs clients d'en faire autant ;**

b) **De prévoir une évaluation des conditions propices à la participation des collectivités et de la société civile, des risques de représailles et, plus généralement, de**

⁸¹ Transparency International, « Le FMI s'exprime sur la corruption et la Covid-19 : entretien avec Kristalina Georgieva ».

⁸² Lettre datée du 4 mai 2020 adressée par 97 organisations de la société civile à la Directrice générale du FMI.

la situation sur le plan des droits de l'homme, dans le contexte de la collaboration à l'échelle des projets ou au niveau national dans le cadre des processus de diligence voulue ;

c) D'appeler l'attention des clients et des États sur la nécessité de créer un environnement sûr qui soit propice à l'exercice des libertés et des droits fondamentaux ;

d) De veiller à ce que les opérations qui se poursuivent pendant la pandémie de COVID-19 soient mises en œuvre en toute sécurité et conformément aux bonnes pratiques recensées pour ce qui est de la collaboration avec les parties prenantes ; s'agissant des nouveaux projets approuvés dans le cadre de la pandémie de COVID-19, de se fixer des objectifs plus ambitieux pour ce qui est de la sécurité des parties prenantes et du strict respect des garanties applicables ;

e) De laisser une place suffisante aux initiatives menées par la collectivité aux fins de l'exercice de la diligence voulue en matière de droits de l'homme, et d'apporter concrètement leur concours à ces démarches ;

f) De communiquer des informations sur la manière dont les intermédiaires financiers se conforment aux dispositifs de sauvegarde qu'elles ont mis en place ;

g) De reconnaître expressément le droit d'accès à l'information ;

h) De faire appliquer le principe de la présomption de divulgation préalable d'informations, en prévoyant un petit nombre d'exemptions précisément définies ;

i) De traduire tous les documents dans une langue comprise par les populations touchées ;

j) De prendre l'initiative d'agir pour prévenir les représailles, de dénoncer systématiquement et publiquement les cas de représailles et d'inciter les autorités locales à enquêter dans les plus brefs délais et de façon approfondie sur ces affaires et à traduire en justice les auteurs ;

k) De doter les mécanismes indépendants de responsabilisation de ressources et de pouvoirs suffisants et de faire en sorte que leurs décisions soient exécutoires ;

l) De faire en sorte que le fonctionnement et la composition des mécanismes de réclamation mis en place à l'échelle des projets recueillent le consensus des populations concernées ;

m) De réaliser des études d'impact sur les droits de l'homme avant d'imposer des conditions d'emprunt qui contraignent les États à prendre des mesures régressives ;

n) D'adopter, dans la lutte contre la corruption, une approche axée sur les droits de l'homme qui soit centrée sur la victime, la responsabilité de l'État, la prévention et la réparation ;

o) De renforcer les mesures relatives à la réforme de la gouvernance dans les pays clients ;

p) D'appliquer des procédures efficaces permettant d'exercer la diligence voulue en matière de corruption ;

q) D'étendre la protection des lanceurs d'alerte aux lanceurs d'alerte externes, si cela n'a pas déjà été fait ;

r) De signaler automatiquement les cas de corruption aux autorités nationales et, s'il y a lieu, de faire pression sur celles-ci pour les obliger à prendre les mesures qui s'imposent ;

s) De prendre des mesures fondamentales pour garantir que les fonds d'urgence versés aux États dans le contexte de la pandémie de COVID-19 soient dépensés en toute transparence et dans le respect du principe de responsabilité ;

t) De reconnaître formellement le rôle des organisations de la société civile en tant que groupes de suivi indépendants dans la lutte contre la corruption et de renforcer les capacités de ces organisations dans ce domaine.

74. L'Expert indépendant recommande aux États :

a) De créer un environnement sûr qui soit propice à la participation des collectivités et de la société civile ;

b) D'enquêter dans les meilleurs délais et de façon approfondie sur les cas de représailles et de traduire en justice les auteurs ;

c) De consacrer le maximum de ressources disponibles à la réalisation progressive des droits de l'homme et d'éviter un recul potentiel ;

d) De réaliser des études d'impact sur les droits de l'homme avant d'envisager de prendre des mesures régressives ;

e) D'enquêter systématiquement sur les cas de corruption signalés par les institutions financières internationales ;

f) De dépenser tous les fonds d'urgence versés par les institutions financières internationales dans le contexte de la lutte contre la pandémie de COVID-19 de façon transparente et dans le respect du principe de responsabilité, et uniquement dans l'intérêt de la population dans le besoin ;

g) De ratifier la Convention contre la corruption ;

h) En tant que membres d'institutions financières internationales, d'exiger de ces institutions qu'elles rendent des comptes s'agissant du respect des droits de l'homme dans le cadre de leurs activités.

75. L'Expert indépendant recommande aux collectivités et à la société civile :

a) De continuer de participer activement, ou de chercher à participer, aux projets relatifs aux institutions financières internationales ;

b) De continuer de surveiller étroitement la situation sur le plan des droits de l'homme dans le contexte de tous les projets relatifs aux institutions financières internationales ;

c) De donner aux collectivités concernées par des projets de développement les moyens d'exercer elles-mêmes la diligence voulue s'agissant d'évaluer l'incidence des projets en question.
