



Assemblée générale

Distr. générale
22 décembre 2014
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-huitième session

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**

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

Rapport sur la complicité financière: octroi de prêts à des États qui se livrent à des violations flagrantes des droits de l'homme

Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution 25/16 du Conseil des droits de l'homme. Il porte essentiellement sur la question de l'octroi de prêts à des États qui se livrent à des violations flagrantes des droits de l'homme. Il a pour objet de faire mieux comprendre dans quels cas l'octroi d'une aide financière peut contribuer à la commission de violations des droits de l'homme flagrantes et de grande ampleur ou la favoriser. À cet effet, l'Expert indépendant décrit un modèle de choix rationnel fondé sur les motivations des gouvernements autoritaires et des bailleurs de fonds privés et publics. Il passe en revue les preuves empiriques de l'existence d'une relation entre le financement de la dette souveraine, les pratiques relatives aux droits de l'homme et le renforcement des gouvernements qui se livrent à des violations flagrantes des droits de l'homme. Il présente des conclusions provisoires dont il invite les parties prenantes à débattre. Les incidences juridiques et politiques de la complicité financière feront l'objet d'une étude ultérieure.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–7	3
II. Pourquoi la question de la complicité financière est-elle importante et que font les Nations Unies dans ce domaine?	8–18	4
III. Comment l’obtention de fonds supplémentaires renforce les régimes autoritaires dans la plupart des cas	19–35	8
IV. Les crédits contribuent-ils à renforcer les régimes qui se livrent à des violations flagrantes des droits de l’homme?	36–51	13
V. Prochaines étapes	52–57	18

I. Introduction

1. Dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale (A/69/273), 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 souhaité mettre l'accent sur six domaines thématiques, dont la question de l'octroi de prêts aux États responsables de violations flagrantes des droits de l'homme. Les différents titulaires du mandat ont souligné à plusieurs reprises que les institutions financières internationales, les acteurs du secteur privé et les États devaient tenir compte des normes internationales en matière de droits de l'homme lorsqu'ils accordaient des prêts, notamment dans le cadre de la coopération au service du développement et de l'assurance-crédit à l'exportation (voir A/66/271 et A/68/542), demandé que le financement des projets soit assorti de garanties concernant les droits de l'homme ou encouragé la prise en compte des droits de l'homme dans le domaine de la coopération au service du développement (voir A/HRC/25/50/Add.2 et A/HRC/17/37/Add.1). Le principal objectif du mandat est l'étude des incidences, sur les droits de l'homme, de la dette extérieure, de l'allègement de la dette, des politiques d'ajustement structurel et des mesures d'austérité adoptées pour faire face à la crise de la dette (voir A/HRC/23/37 et Add.1, A/HRC/25/50/Add.1 et 3, et A/HRC/20/23/Add.1 et 2).

2. Les précédents titulaires du mandat ne se sont toutefois pas assez intéressés à l'attitude que devraient adopter les États, les institutions financières internationales et les acteurs financiers privés lorsqu'ils auraient à décider d'accorder ou non une aide financière à des États ou des organismes publics présumés responsables de violations flagrantes des droits de l'homme. Dans le cas où un État ou un autre acteur accorde son aide financière dans de telles circonstances, comment doit-il procéder pour faire en sorte que son argent ne facilite pas la commission d'autres violations flagrantes des droits de l'homme? Le Conseil des droits de l'homme ayant expressément chargé l'Expert indépendant d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières connexes sur l'exercice de «tous les droits de l'homme», il y a plus que jamais lieu de combler les lacunes, sachant que la question de la complicité financière n'a pas, à quelques exceptions près (voir, par exemple, E/CN.4/Sub.2/412, vol. I à IV et Corr.1)¹, été étudiée en profondeur par des experts indépendants désignés par l'Organisation des Nations Unies (ONU).

3. Si le présent rapport porte essentiellement sur les régimes autoritaires qui se livrent à des violations flagrantes des droits de l'homme, l'Expert indépendant fait valoir que la protection des droits économiques, sociaux et culturels est également en jeu. On sait que le fait de priver un État d'aide financière, comme dans le cas de sanctions économiques imposées par le Conseil de sécurité, peut faire obstacle à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels des populations concernées. En outre, les régimes autocratiques se livrent souvent à des violations flagrantes des droits de l'homme pour éliminer leurs opposants, et bafouent les droits sociaux, économiques et culturels fondamentaux. Les défenseurs des droits de l'homme actifs dans les domaines des droits sociaux, les

¹ Voir également le rapport du Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, intitulé *Assistance aux régimes racistes d'Afrique australe: effets sur la jouissance des droits de l'homme* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.79.XIV.3). Entre 1981 et 1992, le Rapporteur spécial a continué à présenter régulièrement à la Commission des droits de l'homme et à l'Assemblée générale des rapports intitulés «Conséquences néfastes pour la jouissance des droits de l'homme de l'assistance politique, militaire, économique et autre accordée au régime raciste et colonialiste d'Afrique du Sud», où était également abordée la question des prêts accordés par des États et des banques commerciales à l'Afrique du Sud sous le régime d'apartheid.

représentants syndicaux et les défenseurs des droits fonciers sont souvent les premiers visés.

4. Il est difficile de comprendre le lien causal entre le financement souverain et les violations flagrantes des droits de l'homme commises par un État. On peut cependant expliquer de façon rationnelle en quoi l'aide financière étrangère peut jouer un rôle dans les violations des droits de l'homme commises par les fonctionnaires de régimes autoritaires.

5. Il est indispensable d'avoir de bons outils juridiques et politiques pour mieux cerner la relation entre la finance et les violations flagrantes des droits de l'homme, compte tenu de la fongibilité de l'argent et de la complexité des structures administratives et économiques et de la dynamique des régimes autoritaires. Le présent rapport a pour objet de mieux faire comprendre ce lien et de permettre l'établissement d'un autre rapport où seront abordés certains aspects juridiques utiles pour prévenir la complicité financière et faire en sorte que ceux qui, en leur prêtant de l'argent, contribuent à renforcer des régimes brutaux aient à répondre de leurs actes.

6. L'Expert indépendant fait sienne la définition proposée par la Commission internationale de juristes selon laquelle un financement est complice lorsqu'il «rend possible», «facilite» ou «aggrave» des atteintes aux droits de l'homme². Il propose d'aborder cette notion de complicité et d'étudier ses conséquences dans le domaine financier selon une approche globale et macroéconomique, en déchiffrant les différents liens existant avec le financement souverain. Dans le présent rapport, on entend par financement souverain toute aide ou tout prêt financier consenti à un État par un bailleur de fonds privé, un autre État ou une institution multilatérale, à des fins commerciales, dans le cadre du développement ou à des conditions favorables.

7. Dans le présent rapport, l'Expert indépendant entend par «violations flagrantes des droits de l'homme» les violations graves et systématiques du droit international des droits de l'homme, qui peuvent constituer des crimes internationaux, au sens du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, ou les autres atteintes graves, systématiques et généralisées au droit à l'intégrité physique internationalement reconnu, telles que la torture, les disparitions forcées, les exécutions extrajudiciaires, arbitraires ou sommaires ou la détention arbitraire³.

II. Pourquoi la question de la complicité financière est-elle importante et que font les Nations Unies dans ce domaine?

8. Si les institutions politiques jouent un rôle dans le domaine de l'emprunt souverain, l'octroi de prêts aux États peut également exercer une influence sur les institutions politiques du pays bénéficiaire, notamment celles qui servent à commettre des crimes. C'est la raison essentielle pour laquelle il est important de déterminer s'il convient, dans la perspective des droits de l'homme, d'aider financièrement des États qui se livrent à des violations flagrantes de ces droits et, si oui, à quelles conditions.

² Voir: *Complicité des entreprises et responsabilité juridique*, vol. 1 (Commission internationale de juristes, Genève, 2008).

³ Cette définition a uniquement pour objet de préciser ce que l'on entend, dans le présent rapport, par «violations flagrantes des droits de l'homme», et de montrer ainsi que l'Expert indépendant prend en compte les violations multiples et massives de ces droits. Il ne faut pas y voir la volonté d'imposer une définition officielle à l'ONU ou de limiter la portée de cette expression à la seule intégrité des droits civiques.

9. À l'époque de la création de l'Organisation des Nations Unies, la question de la complicité financière a été soulevée lors des 12 procès pour crimes de guerre organisés à Nuremberg par les États-Unis d'Amérique, après la Seconde Guerre mondiale. Lors du procès des industriels allemands qui avaient financé la *Schutzstaffel* (SS), le Tribunal de Nuremberg a estimé que les accusés avaient signé au *Reichsführer*-SS Heinrich Himmler un chèque en blanc, qu'une partie de cet argent avait indubitablement contribué à financer son organisation criminelle, et qu'il importait peu que ces fonds eussent servi à payer des salaires ou à acheter des gaz mortels⁴. Il a semblé suffisant au Tribunal militaire, pour établir la responsabilité pénale des accusés Flick et Steinbrinck, que ces derniers eussent régulièrement fourni des fonds importants à un organisme public responsable de l'extermination massive des Juifs, des violences et des meurtres perpétrés dans les camps de concentration et d'autres actes considérés comme criminels par le droit international. Les procès de Nuremberg ne se déroulaient pas sous les auspices des Nations Unies et les crimes jugés étaient sans précédent, mais les jugements rendus ont fait date et montré que des individus pouvaient engager leur responsabilité au regard du droit pénal international en soutenant financièrement un organisme responsable d'exterminations massives, de crimes de guerres ou d'autres violations flagrantes des droits de l'homme.

10. À l'ONU, la question de savoir si des États, des institutions financières internationales ou des bailleurs de fonds privés doivent s'abstenir de prêter de l'argent à des États qui se livrent à des violations flagrantes des droits de l'homme a surtout été examinée dans le cadre de sanctions. Plusieurs régimes de sanctions économiques ou des interdictions de prêt ont été demandés par l'Assemblée générale ou imposées par le Conseil de sécurité pour limiter ou réduire au minimum les violations flagrantes des droits de l'homme. Dans les années 1960, l'Assemblée générale a demandé à la Banque mondiale et à d'autres institutions internationales de s'abstenir d'octroyer des prêts à l'Afrique du Sud et au Portugal parce que ces pays bafouaient les droits de l'homme. Cette demande est dans un premier temps restée sans effet, mais après 1966 la Banque mondiale a effectivement refusé d'octroyer de nouveaux prêts au régime d'apartheid⁵; le Fonds monétaire international (FMI) a toutefois continué de prêter de l'argent à l'Afrique du Sud jusqu'en 1983. La question des droits de l'homme était la principale justification du premier programme complet de sanctions des Nations Unies, imposé à la minorité blanche en Rhodésie du Sud par le Conseil de sécurité en application de sa résolution 253 (1968), par laquelle il décidait que les États Membres ne mettraient à la disposition du régime illégal aucun fonds à investir ni aucune autre ressource financière ou économique.

11. En 1977, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités nommait M. Antonio Cassese Rapporteur spécial. Son mandat consistait en particulier à étudier la relation entre l'aide financière dont bénéficiait à cette époque le régime militaire du général Pinochet et les violations des droits de l'homme endurées par la population chilienne. M. Cassese étudia la situation politique, institutionnelle, économique, budgétaire, fiscale et financière du Chili et décrivit comment, dans ce contexte, l'aide financière favorisait les agissements criminels du régime Pinochet. Cela incita plusieurs pays, étant donné la situation des droits de l'homme au Chili, à ne pas accorder de prêts à ce régime (voir E/CN.4/Sub.2/412, vol. I à IV).

12. Pendant plus de vingt ans, les avantages et inconvénients d'un renforcement des sanctions économiques imposées au régime d'apartheid en Afrique du Sud ont fait l'objet d'âpres discussions. Les sanctions obligatoires imposées par les résolutions 181 (1963) et

⁴ *United States v. Flick*, Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law N° 10, vol. VI (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1952).

⁵ Voir Samuel A. Bleicher, «UN v. IBRD: a dilemma of functionalism», *International Organization*, vol. 4, n° 1 (hiver 1970) et E/CN.4/Sub.2/1987/8/Rev.1, par. 54.

418 (1977) du Conseil de sécurité se limitant à un embargo sur les armes et à l'interdiction de toute coopération dans les domaines militaire et nucléaire, l'Assemblée générale exhorte plusieurs fois le Conseil à envisager la généralisation des sanctions frappant ce régime raciste, dénonça les sociétés transnationales et les institutions financières qui continuaient à collaborer avec ce pays et demanda à maintes reprises au FMI de «mettre fin de toute urgence à l'octroi de crédits et de toute autre assistance au régime raciste d'Afrique du Sud»⁶. En 1987, l'Assemblée générale adoptait la résolution 42/23B dans laquelle elle priait instamment tous les États d'inciter les sociétés transnationales et les institutions financières à se retirer effectivement d'Afrique du Sud et de les empêcher d'investir dans ce pays et de lui accorder des prêts et des crédits, et les tenait responsables de toute violation⁷.

13. Après la fin de la guerre froide, le Conseil de sécurité a imposé un régime complet de sanctions, notamment financières, à l'Iraq (de 1990 à 2003), à la Libye, à l'ex-Yougoslavie (pendant la période de dislocation du pays, de 1991 à 1996) et à Haïti (en 1993 et 1994)⁸. Dans le cas de la Yougoslavie, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 757 (1992) dans laquelle il décidait que tous les États s'abstiendraient de mettre des fonds à la disposition des autorités de la République fédérative de Yougoslavie ou de toute entreprise commerciale, industrielle ou de services publics sise dans ce pays, et empêcheraient toutes personnes présentes sur leur territoire de mettre de tels fonds à disposition (à l'exception des paiements destinés exclusivement à des fins d'ordre médical ou humanitaire et à des denrées alimentaires). Ces mesures étaient justifiées par des violations du cessez-le-feu, des expulsions forcées et des tentatives de changement de la composition ethnique de la population en Bosnie-Herzégovine et en Croatie.

14. Les sanctions imposées à l'Iraq et à Haïti suscitant de vives préoccupations quant aux conséquences regrettables qui en découleraient pour la capacité des populations concernées à exercer leurs droits économiques, sociaux et culturels⁹, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels adopta l'Observation générale n° 8 (1997) sur la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

15. Pour éviter que ces sanctions n'aient d'aussi graves conséquences sur l'exercice des droits de l'homme, le Conseil de sécurité s'est employé à les cibler davantage et a prévu des embargos sur les armes, des interdictions de voyager, des sanctions financières et des gels complets d'avoirs visant certaines personnes et entités. La plupart des régimes de sanctions décidés par les Nations Unies actuellement en vigueur sont en partie justifiés par des violations du droit international des droits de l'homme ou du droit international humanitaire, ou font explicitement référence à des violations précises dirigées contre des civils, telles que le recrutement d'enfants soldats, le viol et la violence sexiste, ainsi qu'à d'autres crimes similaires¹⁰. Certaines sanctions visent des individus ayant un pouvoir de

⁶ Voir, par exemple, les résolutions 40/64A et 41/35B de l'Assemblée générale.

⁷ L'Assemblée générale avait précédemment demandé à tous les États, en attendant l'action du Conseil de sécurité, d'adopter une législation et des mesures visant notamment à interdire les prêts et investissements financiers en faveur de l'Afrique du Sud et à assurer le retrait des investissements existants (voir, par exemple, la résolution 40/64).

⁸ Voir les résolutions 661 (1990), 748 (1992), 757 (1992), 820 (1993) et 841 (1993) du Conseil de sécurité.

⁹ Voir, par exemple: Centre pour les droits économiques et sociaux, «UN-sanctioned suffering: a human rights assessment of United Nations Sanctions on Iraq» (New York, mai 1996), disponible à l'adresse suivante: <http://cesr.org/downloads/Unsanctioned%20Suffering%201996.pdf>; George A. Lopez et David Cortright, «Economic sanctions and human rights: part of the problem or part of the solution?», *International Journal of Human Rights*, vol. 1, n° 2 (1997); E. Gibbons et R. Garfield, «The impact of economic sanctions on health and human rights in Haïti, 1991 to 1994», *American Journal of Public Health*, vol. 89, n° 10 (octobre 1999); et E/CN.4/Sub.2/2000/33.

¹⁰ Voir, par exemple, les résolutions 1533 (2004), 1572 (2004), 1591 (2005), 1970 (2011) et 2127 (2013) du Conseil de sécurité.

décision, des acteurs non étatiques tels que des groupes rebelles et terroristes et des acteurs du secteur privé. En novembre 2013, 575 personnes et 414 entités faisaient l'objet d'un gel des avoirs décidé par le Conseil de sécurité¹¹. Les sanctions ciblées permettent d'éviter certains effets des sanctions économiques ou financières globales préjudiciables à l'exercice des droits de l'homme, mais elles risquent d'être appliquées inéquitablement et d'avoir des effets négatifs indésirables sur l'exercice de certains droits économiques, sociaux et culturels, notamment en faisant obstacle à des actions humanitaires ou à l'envoi de fonds à des familles vivant à l'étranger (voir, par exemple, A/HRC/16/50, par. 1 à 27, A/65/258 et A/HRC/6/17, par. 42 à 50).

16. En ce qui concerne le terrorisme, l'argent reçu par un groupe suspect ne sert pas forcément à commettre des actes terroristes, mais il peut financer un groupe terroriste et ses agissements¹². La question est peut-être plus complexe dans le cas du financement d'États qui se livrent à des violations flagrantes des droits de l'homme, mais on peut tenir le même raisonnement.

17. Il faut bien entendu faire la distinction entre les deux questions suivantes: les fonds reçus par un État financent-ils directement la commission de violations flagrantes des droits de l'homme ou contribuent-ils au fonctionnement global et à la pérennité d'un régime portant atteinte à ces droits; et dans quelle mesure de tels fonds seraient-ils tout de même susceptibles de favoriser l'exercice des droits de l'homme, notamment dans le domaine économique et social¹³. Les fonds versés facilitent parfois plus directement la commission de violations flagrantes des droits de l'homme, notamment lorsqu'ils servent à doter des services de renseignement ou de police ou d'autres forces de sécurité en matériel ou en armement destiné à la répression. Dans de nombreux cas, l'aide financière peut indirectement aider un régime portant atteinte aux droits de l'homme à se maintenir en place, par exemple en lui permettant de financer sa politique clientéliste. Il est nécessaire de mieux comprendre quand, dans quelle mesure et comment les prêts publics ou privés peuvent faciliter la commission de violations flagrantes des droits de l'homme, si l'on veut que soient adoptées et appliquées, aux niveaux national et international, des législations et des politiques propres à réduire le plus possible le risque qu'une aide financière ne permette à des États ou à des acteurs non étatiques de commettre de telles violations.

18. L'Expert indépendant espère que le présent rapport fera mieux comprendre dans quels cas l'aide financière peut contribuer à la commission de violations des droits de l'homme flagrantes et de grande ampleur ou la favoriser. À cet effet, il décrit une cadre rationnel fondé sur les motivations des gouvernements autoritaires et des bailleurs de fonds privés et publics. On verra plus loin que les régimes autoritaires font des choix rationnels, pour se maintenir au pouvoir, en utilisant les fonds dont ils disposent pour acheter la loyauté de leurs partisans ou réprimer leurs opposants. Les bailleurs de fonds font eux aussi des choix rationnels, où la probabilité de récupérer les prêts consentis joue un rôle essentiel. À l'appui de son étude qualitative, l'Expert indépendant passe en revue les preuves empiriques de l'existence d'une relation entre le financement souverain, les pratiques relatives aux droits de l'homme et le renforcement des gouvernements non démocratiques qui se livrent à des violations flagrantes de ces droits. Il présente enfin quelques

¹¹ Security Council special research report, «UN sanctions», 25 novembre 2013, disponible à l'adresse suivante: www.securitycouncilreport.org.

¹² Voir l'analyse figurant dans *Holder v. Humanitarian Law Project*, US, 130 S.Ct. 2705 (S.C., 2010); *Boim v. Holy Land Foundation for Relief and Development*, 549 F.3d 685 (7th Cir. 2008); *Almog et al. v. Arab Bank plc*, 471 F.Supp.2d 257 (E.D.N.Y. 2007); *Weiss et al. v. National Westminster Bank plc*, 453 F.Supp.2d 609 (E.D.N.Y. 2006); *In re Terrorist Attacks on September 11, 2001*, 349 F.Supp.2d 765 (S.D.N.Y. 2005); *Linde v. Arab Bank plc*, 384 F.Supp.2d 571 (E.D.N.Y. 2005).

¹³ L'Expert indépendant a abordé ce sujet dans: «Tracking down the missing financial link in transitional justice», *International Human Rights Law Review*, vol. 1, n° 1 (2012).

conclusions provisoires dont il invite les parties prenantes à débattre. Les incidences juridiques et politiques de la complicité financière feront l'objet d'une étude ultérieure.

III. Comment l'obtention de fonds supplémentaires renforce les régimes autoritaires dans la plupart des cas

19. Les régimes autoritaires qui commettent des violations flagrantes des droits de l'homme sont politiquement vulnérables en raison de leurs problèmes de légitimation. Ces régimes s'efforcent de conserver le pouvoir et, pour ce faire, octroient des privilèges à une partie de la population, aux élites, à l'armée ou à l'appareil de sécurité, en leur consentant des avantages économiques et/ou des concessions d'ordre politique en échange de leur appui. Pour rester au pouvoir, un régime doit tenir compte des contraintes économiques afin de s'assurer un minimum de soutien politique, ou de permettre à l'appareil bureaucratique ou répressif de fonctionner efficacement, de contrôler la société ou d'exercer une répression sur la population. Il existe des relations de soutien mutuel entre la loyauté et la répression, mais il y a aussi des compromis entre ces éléments, en fonction de la visée des stratégies¹⁴. Ces deux tactiques nécessitent que les gouvernements disposent de ressources économiques suffisantes. L'économie nationale, et plus précisément le budget de l'État, doit alimenter un système efficace permettant d'acheter des loyautés ou d'exercer la répression.

20. La loyauté peut être acquise par le biais d'avantages économiques (ciblés) qui peuvent consister en transferts de ressources, subventions, protections tarifaires ou règlements garantissant des bénéfices, l'emploi ou la consommation. Dans le même temps, les finances publiques et les dépenses aux fins de la répression doivent être prises en considération: les crédits budgétaires et l'appareil bureaucratique reflètent, dans une certaine mesure, les capacités de répression et l'orientation politique du régime. La loyauté de l'armée, de la police ou des services secrets en matière de contrôle ou de répression des opposants est absolument prioritaire pour les régimes autocratiques, qui gouvernent principalement par la violence. Par conséquent, les données globales confirment que les régimes autocratiques augmentent fréquemment les budgets militaires et accordent souvent une compensation excessive à la police militaire et aux autres agents de l'État qui contrôlent les instruments de violence et de coercition¹⁵. En effet, les dépenses militaires utilisées pour renforcer les capacités coercitives du régime et sa stabilité¹⁶ contribuent fortement à la dette extérieure d'un pays¹⁷.

¹⁴ Voir Daron Acemoglu et James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (New York, Cambridge University Press, 2005); Bruce Bueno de Mesquita *et al.*, *The Logic of Political Survival* (Massachusetts Institute of Technology Press, 2003); Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship* (Cambridge University Press, 1998).

¹⁵ Voir Justin Conrad, «Narrow interests and military resource allocation in autocratic regimes», *Journal of Peace Research*, vol. 50, n° 6 (novembre 2013). Plus particulièrement, concernant les dépenses militaires des dictatures d'Amérique latine, voir Thomas Scheetz, «The evolution of public sector expenditures: changing political priorities in Argentina, Chile, Paraguay and Peru», *Journal of Peace Research*, vol. 29, n° 2 (mai 1992).

¹⁶ Voir Michael Albertus et Victor Menaldo, «Coercive capacity and the prospects for democratization», *Comparative Politics*, vol. 44, n° 2 (janvier 2012).

¹⁷ Voir notamment Robert E. Looney, «The influence of arms imports on Third World debt», *Journal of Developing Areas*, vol. 3, n° 2 (janvier 1989); John Dunne, Samuel Perlo-Freeman et Aylin Soydan, «Military expenditure and debt in small industrialised economies: a panel analysis», *Defence and Peace Economics*, vol. 15, n° 2 (2004); Russell Smyth et Paresh Kumar Narayan, «A panel data analysis of the military expenditure-external debt nexus: evidence from six Middle Eastern Countries», *Journal of Peace Research*, vol. 46, n° 2 (mars 2009).

21. Il est vrai que les gouvernements peuvent souvent financer leurs besoins au moyen des impôts, des revenus générés par les investissements, du commerce des matières premières et d'autres revenus internes, ce qui leur permet d'acheter des loyautés essentielles et de financer des organes de répression, mais les financements souverains jouent fréquemment un rôle essentiel pour assurer le maintien du pouvoir autocratique et surmonter les périodes difficiles de dissidence ou de ralentissement économique. Si l'on considère les choses à plus long terme, il est logique de supposer que les acteurs externes qui contribuent financièrement au bon fonctionnement d'un régime enfreignant les droits de l'homme contribuent également à le renforcer. Les financements souverains peuvent aider ce type de régime à atteindre l'objectif principal qui le caractérise: conserver le pouvoir, soit par l'acquisition et la pérennisation de loyautés essentielles, soit par le recours à la coercition aux fins de réduire au silence et de marginaliser les voix dissidentes. Dans de nombreux régimes autoritaires, la majorité de la population est maintenue dans une situation d'exclusion ou de dépendance, et n'est pas en mesure d'améliorer sa situation ou le mode de gouvernement, par crainte que la dissidence puisse entraîner la discrimination, la torture ou la mort. La liberté d'association et de réunion est limitée de façon à ce que les voix dissidentes ne puissent pas s'organiser collectivement ou réclamer des changements. Les financements souverains peuvent servir à assurer le maintien de ce statu quo.

22. Puisque l'argent est fongible, les fonds prêtés ou alloués à un régime commettant des violations flagrantes des droits de l'homme pourraient certes aussi être dépensés de manière bénéfique. Il existe cependant plusieurs raisons pour lesquelles un tel appui économique peut ne pas être dans l'intérêt à long terme de la population.

23. Tout d'abord, même s'il est prouvé que les prêts sont employés à des fins bénéfiques, de telles dépenses peuvent également libérer d'autres fonds susceptibles d'être ensuite dépensés à des fins nuisibles. Si un prêt est utilisé pour construire des routes, des maisons ou d'autres infrastructures publiques, il n'y a guère de doute que ce financement extérieur n'est pas directement alloué à des fins répressives. Cependant, de tels projets peuvent aussi jouer un rôle crucial pour réprimer les mécontentements ou acheter des loyautés. Même les fonds destinés directement à des projets ou des programmes sociaux visant au respect des droits économiques, sociaux et culturels peuvent atténuer la protestation et la résistance sociales et politiques, prolongeant ainsi la survie du régime. En outre, les recettes publiques qui auraient été consacrées au développement social ou économique peuvent être distribuées dans le but de renforcer des relations clientélistes et de consolider le système de sécurité nationale.

24. Les fonds externes peuvent offrir temporairement aux régimes une marge d'action budgétaire plus large, leur permettant de s'appuyer davantage sur l'achat de loyautés, et de dépendre dans une moindre mesure de la répression. En fait, lorsque les gouvernements prennent en considération les préférences de groupes extérieurs (qui ne les appuient pas) ayant leurs propres priorités financières et budgétaires, ils recueillent le plus souvent un soutien social et politique, tout en contribuant à leur objectif principal, qui, dans le cas des régimes autoritaires, peut consister à se maintenir au pouvoir et à mener à bien leurs projets politiques et économiques¹⁸.

25. Deuxièmement, alors que la population du pays peut ressentir une amélioration de son bien-être à court terme du fait de la hausse des dépenses publiques, la situation est pourtant à l'opposé des conditions favorables qui accompagnent habituellement la jouissance des droits de l'homme. Les prêts multilatéraux risquent de ne pas vraiment bénéficier à l'exercice des droits humains, sociaux et économiques, mais de servir la

¹⁸ Voir 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).

propagande en permettant au régime d'offrir au monde extérieur une image faussement rassurante. La nature docile de la population risque d'être interprétée à tort comme une acceptation du régime, ou un soutien à celui-ci, alimentant ainsi la confusion entre le respect et l'opportunisme des citoyens. Dans son rapport de 1977, le Rapporteur spécial de la Sous-Commission des Nations Unies de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a fait la démonstration de ce phénomène dans le cas du régime Pinochet. Les régimes autoritaires ont parfois été capables de résister à la pression internationale exercée par d'autres pays, ou par l'Organisation des Nations Unies, pour qu'ils améliorent leur situation en matière de droits de l'homme, parce que des banques multilatérales ne se contentaient pas d'apporter une aide financière directe aux gouvernements répressifs mais facilitaient également leur accès à de plus grandes quantités de capitaux privés.

26. Enfin, les gouvernements ayant accès à des revenus étrangers comptent généralement beaucoup moins sur les impôts perçus auprès de leurs citoyens pour se procurer des revenus¹⁹. Cela n'incite guère les élites politiques à accorder aux citoyens une représentation démocratique, ou le droit à une participation effective à la vie politique, en échange du respect de leurs obligations économiques en tant que contribuables. Les élites économiques et d'autres groupes utiles peuvent être récompensés sans qu'il soit nécessaire de mener des négociations politiques, d'exercer un contrôle sur les électeurs ou d'instaurer un processus décisionnel démocratique concernant l'utilisation des fonds. Comme cela a été expliqué, «dans les pays en développement, les assiettes fiscales sont généralement restreintes et la capacité de l'État à lever des impôts est notoirement limitée. Par conséquent, les gouvernements recourent à leur capacité de contracter des prêts au niveau international afin de générer les recettes nécessaires pour financer les projets de dépenses nationales²⁰». Toutefois, sous les régimes autoritaires, ces projets de dépenses publiques ont des objectifs politiques clairs et précis, y compris celui de récompenser la fidélité des membres du régime, d'assurer l'enrichissement personnel de certains et de financer l'appareil coercitif²¹.

27. Les fluctuations des financements extérieurs peuvent influencer sur les droits de l'homme de diverses manières. Il existe évidemment des cas dans lesquels les investissements étrangers (y compris financiers) peuvent effectivement bénéficier à l'exercice des droits économiques et sociaux ou promouvoir le cercle vertueux de la croissance et de la démocratisation, favorisant ainsi un respect accru des droits civils et politiques, mais les fonds supplémentaires peuvent aussi avoir l'effet inverse. Les débats sur l'efficacité des sanctions internationales témoignent de l'incertitude actuelle quant à savoir si une réduction des prêts ou de l'aide économique conduit aux résultats attendus sur le plan politique, notamment à un respect accru des droits de l'homme²². Il existe plusieurs exemples dans lesquels des sanctions limitant les investissements étrangers ont contribué à

¹⁹ À propos des revenus du pétrole, voir Kevin Morrison, «Oil, nontax revenue, and the redistributive foundations of regime stability», *International Organization*, vol. 63, n° 1 (janvier 2009). Voir aussi Michael L. Ross, «Does taxation lead to representation?», *British Journal of Political Science*, vol. 34, n° 2 (avril 2004).

²⁰ Irfan Nooruddin, «The political economy of national debt burdens, 1970-2000», *International Interactions*, vol. 34, n° 2 (juin 2008).

²¹ William Easterly, «How did heavily indebted poor countries become heavily indebted? Reviewing two decades of debt relief», *World Development*, vol. 30, n° 10 (2002).

²² Voir Joy Gordon, «Smart sanctions revisited», *Ethics & International Affairs*, vol. 25, n° 3 (automne 2011); David Lektzian et Mark Souva, «An institutional theory of sanctions onset and success», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, n° 6 (décembre 2007); William H. Kaempfer, Anton D. Lowenberg et William Mertens, «International economic sanctions against a dictator», *Economics and Politics*, vol. 16, n° 1 (mars 2004); et Dursun Peksen, «Better or worse? The effect of economic sanctions on human rights», *Journal of Peace Research*, vol. 46, n° 1 (janvier 2009).

faire reculer la répression, mais les sanctions ont aussi parfois poussé des régimes à intensifier la répression. Le tableau ci-dessous met en évidence les différents effets que l'octroi de prêts à un régime autoritaire peut avoir sur les droits de l'homme. Ces effets sont souvent combinés.

Rapports entre les financements et les droits de l'homme, scénarios possibles

	<i>Plus de violations des droits de l'homme</i>	<i>Moins de violations des droits de l'homme</i>
Plus de fonds	Renforce le régime, libère des fonds à des fins criminelles	Favorise la croissance et la démocratisation ou bénéficie directement aux populations
Moins de fonds	Provoque une instabilité et ensuite plus de répression	Affaiblit le régime et permet une transition démocratique

28. Le refus d'octroyer des prêts peut déstabiliser les régimes autoritaires, mais la question de savoir si cela risque d'entraîner un durcissement de la répression est plus complexe. Deux scénarios sont possibles: lorsqu'un régime doit faire face à des restrictions financières et qu'il s'en prend aux ressources de sa population, cela peut favoriser la contestation et conduire le régime à intensifier la répression à court terme par mesure de représailles. L'instabilité sociale et économique peut engendrer une escalade, radicaliser les groupes d'opposition et même motiver des défections au sein des forces de sécurité. L'autre scénario implique que les difficultés financières fassent effectivement diminuer la répression en amputant les capacités financières affectées par l'État à la mise en œuvre de son appareil répressif, réduisant ainsi les chances pour le régime de se maintenir à plus ou moins long terme et, en définitive, la durée de sa vie politique. En résumé, refuser des prêts à un régime peut se solder par des résultats négatifs ou positifs selon ces différentes chaînes de causalité. Il existe des compromis entre le fait d'acheter des loyautés et d'exercer la répression, et le régime peut se trouver dans l'incapacité de trouver un équilibre durable entre ces deux options.

29. Il convient de noter que des violations flagrantes des droits de l'homme sont de plus en plus couramment perpétrées dans des États défaillants ou lorsque les structures gouvernementales s'avèrent insuffisantes. La persistance à refuser des prêts à des États faibles ou défaillants pourrait dès lors causer des torts supplémentaires, puisque dans de telles conditions, la perte de capacités administratives et l'inefficacité du maintien de l'ordre par l'État sont propices à la commission de violations des droits de l'homme par des particuliers ou des agents incontrôlés de l'État²³. Le fait d'affaiblir un État et ses institutions de maintien de l'ordre peut contribuer dans certains cas à augmenter la probabilité que soient perpétrées des violations flagrantes des droits de l'homme en diminuant encore plus les capacités de l'État. Toutefois, il n'est pas vraisemblable que le fait de fournir un soutien financier à un État faible ou déchu, ou à ses forces de l'ordre, puisse garantir la mise en place d'institutions de l'État fondées sur la primauté du droit et le respect des droits de l'homme. Le risque est que les ressources soient d'abord investies dans des structures étatiques répressives, portant atteinte aux droits de l'homme, ou allouées à la perpétuation de réseaux clientélistes.

30. Comme chaque situation doit être examinée séparément, les bailleurs de fonds devraient tenir compte des normes de diligence fondamentales afin d'anticiper les conséquences probables de leur propre comportement. L'analyse des risques ne devrait pas

²³ Pour illustrer cette tendance par une étude empirique, voir, par exemple, Neil A. Englehart, «State capacity, State failure, and human rights», *Journal of Peace Research*, vol. 46, n° 2 (mars 2009).

se concentrer uniquement sur la probabilité que l'emprunt soit remboursé à l'avenir, mais son impact au niveau de la population et de sa jouissance des droits de l'homme devrait aussi entrer en ligne de compte. Cela implique de ne pas se limiter à considérer si les fonds en question contribueront à consolider un régime autoritaire, mais également si les obligations débitrices imposées aux générations futures du pays concerné sont justes. Pour pouvoir prendre des décisions en connaissance de cause en ce qui concerne leur prêt, il faut que les États, la communauté internationale, les institutions financières multinationales et les bailleurs de fonds privés comprennent de quelle manière le régime gère ses propres besoins financiers; dans quelle mesure il dépend de financements extérieurs; quels organismes de l'État ou autres acteurs sont principalement impliqués dans la commission de violations flagrantes des droits de l'homme; quelles sont les intentions du régime; s'il existe des possibilités de transition vers la démocratie. Au cas où l'aide financière contribuerait manifestement à renforcer un régime qui se livre à des violations flagrantes des droits de l'homme, les bailleurs de fonds devraient s'abstenir d'accorder des aides lui permettant de se maintenir au pouvoir. Dans de telles conditions, toutes choses étant égales par ailleurs, le refus d'accorder un prêt conduirait probablement à réduire l'ampleur des atteintes portées aux droits de l'homme dans le pays considéré.

31. Le Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a décrit ce problème dans son rapport sur les contributions financières allouées au régime Pinochet: selon les circonstances, l'incidence de l'aide financière sur la situation des droits de l'homme dans tel ou tel pays peut s'avérer positive ou négative. Les prêts accordés dans le but précis de construire des logements pour les plus pauvres et les fonds réservés à soulager des souffrances seront moins susceptibles d'avoir un impact négatif que les prêts consacrés à des dépenses générales.

32. Dans une certaine mesure, le comportement des États prend déjà en considération ces raisonnements concernant les droits de l'homme. Une étude récente analysant la manière dont les États ont réagi aux atteintes à l'intégrité physique dans les pays en développement pour déterminer leur aide publique bilatérale au développement entre 1981 et 2004 a montré qu'en général les États donateurs réduisaient leur aide au développement des infrastructures, au budget général et aux programmes des pays dans lesquels le nombre d'atteintes à l'intégrité physique avait augmenté. Toutefois, dans la plupart des cas, ils maintenaient dans ces pays leurs dépenses d'aide au développement destinée au secteur social, notamment à la santé, à l'éducation et à l'approvisionnement en eau, ou à la promotion des droits de l'homme et à la démocratisation²⁴. Le financement bilatéral du développement ne constitue cependant qu'une petite partie de l'ensemble de l'assistance financière ou des prêts, et l'Expert indépendant n'a pas connaissance d'études dans lesquelles sont analysés de façon similaire des prêts à des conditions de faveur accordés par des États ou des bailleurs de fonds privés.

33. Les données d'expérience concernant les précédents prêts et les évolutions récentes devraient être analysées par les bailleurs de fonds afin qu'ils puissent constater l'évolution des tendances. L'analyse des conditions nécessaires pour satisfaire au devoir de diligence devrait prendre en considération au moins les informations et les facteurs suivants: le montant, le type, l'objectif et le calendrier des prêts proposés; des informations provenant des contrôles effectués après le versement pour les prêts antérieurs; la croissance de la dette et la disponibilité des fonds publics nécessaires pour assurer le service ultérieur de la dette; le type et le caractère des violations flagrantes des droits de l'homme et les changements potentiels quant à la situation des droits de l'homme dans le pays en question; les

²⁴ Richard A. Nielsen, «Rewarding human rights? Selective aid sanctions against repressive States», *International Studies Quarterly*, vol. 57, n° 4 (décembre 2013).

informations fournies par la société civile; la nature du régime autoritaire; les mesures prises par les organisations internationales et les autres gouvernements. Par conséquent, toute analyse visant à évaluer les conséquences de l'octroi de prêts, ou de prêts supplémentaires, sur les droits de l'homme devrait être considérée comme un processus continu.

34. Au moment de la prise de décisions relative au prêt, la micro et la macroanalyse de la situation du pays emprunteur devraient comprendre les questions suivantes:

a) L'argent servira-t-il directement à financer des violations des droits de l'homme (par exemple, le financement d'escadrons de la mort, de camps de la mort, d'armes ou d'autres outils de répression ou de contrôle de la population) ou pourrait-il être facilement détourné à cette fin;

b) Les ressources financières allouées au gouvernement rendront-elles le régime politiquement plus fort ou prolongeront-elles sa durée de vie;

c) Le prêt améliorera-t-il l'exercice des droits économiques et sociaux des personnes marginalisées ou servira-t-il plus probablement à nourrir des relations clientélistes. Les fonds dépensés dans le secteur social auront-ils plutôt pour effet de libérer des fonds gouvernementaux pour des investissements à des fins répressives ou d'améliorer la situation générale des droits de l'homme.

35. Les bailleurs de fonds devraient se poser ces questions avant d'accorder un prêt. En négligeant leur devoir de diligence, ils ne prennent pas seulement des risques considérables en termes de réputation. Étant donné que les normes juridiques et les usages dans le domaine des affaires et des droits de l'homme évoluent, on ne peut exclure l'éventualité que les tribunaux entreprennent d'examiner de telles décisions de prêt, même après de nombreuses années²⁵.

IV. Les crédits contribuent-ils à renforcer les régimes qui se livrent à des violations flagrantes des droits de l'homme?

36. Comme cela est expliqué dans la section précédente, théoriquement, la capacité de financement peut avoir une incidence considérable sur les régimes qui commettent des violations flagrantes des droits de l'homme. Les financements peuvent en effet influencer sur la structure et la stabilité d'un régime, ainsi que sur ses choix de survie et de domination des élites d'un pays. Toutefois, il convient de déterminer dans quelle mesure l'explication des violations commises par un régime, reposant sur la théorie du choix rationnel, est confirmée par la réalité.

37. Il convient de noter que des travaux de recherche ont été menés pour déterminer si les prêts accordés par les institutions financières internationales ou les programmes d'ajustement structurel qu'elles imposent ont eu une incidence sur le droit à l'intégrité physique. Il ressort de ces études que les programmes d'ajustement de la Banque mondiale et du FMI ont, d'une manière générale, contribué à faire reculer le respect des droits de

²⁵ Dans le cadre d'affaires civiles récentes en Argentine, des victimes ont poursuivi les banques qui avaient financé la junte militaire entre 1976 et 1983 sur la base de leur responsabilité dans le financement de régimes criminels. Il s'agit notamment des affaires *Ibañez Manuel Leandro y otros casos/Diligencia Preliminar*, Juzgado Nacional de 1^o Instancia en lo Civil 34, Buenos Aires, n^o 95.019/2009; et *Garramone, Andrés c. Citibank NA y otros*, 2010, Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N^o 8, Buenos Aires, n^o 47736/10. Voir également Juan Pablo Bohoslavsky et Veerle Opgenhaffen, «The past and present of corporate complicity: financing the Argentinian dictatorship», *Harvard Human Rights Journal*, vol. 23, n^o 1 (octobre 2010).

l'homme, y compris le droit à l'intégrité physique²⁶, par les gouvernements. Si certains chercheurs ont constaté que les prêts nets accordés par la Banque mondiale et le FMI ont permis de renforcer le respect des droits de l'homme, les données confirment que le respect du droit à l'intégrité physique s'améliore lorsque le montant des emprunts remboursés dépasse celui des nouveaux prêts. Ce qui porte à croire que les violations ne sont pas le résultat du processus douloureux du remboursement des prêts, mais qu'elles sont plutôt l'indicateur d'une répression alimentée par une crise interne²⁷.

38. D'autres études, cherchant à déterminer si l'aide au développement ou les conditionnalités liées à ces prêts ont pu faire reculer les violations des droits de l'homme, ont abouti à des résultats hétérogènes²⁸. Si certains chercheurs estiment que, globalement, les programmes d'aide au développement de l'Union européenne ont des effets positifs sur certains droits fondamentaux, comme le droit à la liberté de circulation, la liberté de religion et les droits des travailleurs, d'autres experts ont conclu que l'aide étrangère accordée par les États-Unis était associée à une hausse des atteintes à l'intégrité physique bien qu'elle soit assortie de conditions liées au respect des droits de l'homme²⁹.

39. En outre, des études menées sur l'incidence des sanctions économiques sur différents régimes autocratiques et leur bilan dans le domaine des droits de l'homme ont montré que le risque de répression dépendait du type de système autocratique³⁰. Elles n'ont, toutefois, pas analysé l'incidence des prêts nets sur les droits de l'homme. L'Expert indépendant n'a donc pas connaissance de l'existence de travaux de recherche empirique qui traitent spécifiquement de la corrélation entre la dette extérieure et la survie des régimes. Il est essentiel d'étudier cette question car l'interrogation soulevée a manifestement des conséquences du point de vue de l'action et des incidences juridiques.

40. Dans les paragraphes ci-après, l'Expert indépendant examinera certains éléments préliminaires démontrant le lien entre les financements étrangers et la probabilité qu'un régime autoritaire opère une transition démocratique³¹. Il utilise la gouvernance démocratique comme indicateur supplétif du faible risque de violation flagrante des droits

²⁶ Voir par exemple M. Rodwan Abouharb et David L. Cingranelli, «The human rights effects of World Bank structural adjustment, 1981-2000», *International Studies Quarterly*, vol. 50, n° 2 (juin 2006) et aussi, des mêmes auteurs, «IMF programs and human rights, 1981-2003», *Review of International Organizations*, vol. 4, n° 1 (mars 2009).

²⁷ Silja Eriksen et Indra de Soysa, «A fate worse than debt? International financial institutions and human rights, 1981-2003», *Journal of Peace Research*, vol. 46, n° 4 (juillet 2009).

²⁸ Pour ouvrir le débat et susciter la réflexion sur le lien entre l'aide étrangère et la libéralisation politique dans les pays bénéficiaires, voir Abel Escribà Folch et Joseph Wright, «Foreign Pressure and the Politics of Autocratic Survival», ch. 4 (à paraître, Oxford University Press).

²⁹ Voir, par exemple, Allison Sovey Carnegie, Peter M. Aronow et Nikolay Marinov, «The effects of aid on rights and governance. Evidence from a natural experiment», document de travail non publié, 6 août 2012, disponible à l'adresse suivante: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2124994. Voir aussi Hyun Ju Lee, «The impact of U.S. foreign aid on human rights conditions in post-Cold War era», Iowa State University graduate theses and dissertations, disponible à l'adresse suivante: <http://lib.dr.iastate.edu/etd/12068>.

³⁰ Voir, par exemple, Abel Escribà-Folch, «Authoritarian responses to foreign pressure, spending, repression, and sanctions», *Comparative Political Studies*, vol. 45, n° 6 (juin 2012) et Christian Davenport, «State repression and the tyrannical peace», *Journal of Peace Research*, vol. 44, n° 4 (juillet 2007). L'auteur fait valoir que les systèmes fondés sur un parti unique, en particulier ceux qui impliquent le plus de personnes et d'organisations, sont moins susceptibles de se livrer à la répression que d'autres types de régimes autocratiques, comme les dictatures ou les régimes militaires.

³¹ La présente section se fonde sur les travaux de recherche entrepris par l'Expert indépendant et Abel Escribà Folch. Voir Juan Pablo Bohoslavsky et Abel Escribà-Folch, «Rational choice and financial complicity with human rights abuses: policy and legal implications» dans *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Juan Pablo Bohoslavsky et Jernej Letnar Cernic, éd. (Oxford, Hart Publishing, 2014).

de l'homme. La formule idéale consisterait à recueillir des données fiables sur les violations flagrantes des droits de l'homme également, pour déterminer s'il y a une corrélation directe entre les prêts et les violations flagrantes des droits de l'homme, mais il existe plusieurs difficultés d'ordre méthodologique. Par exemple, on ne dispose pas d'ensembles de données recueillies sur une longue période et dans un grand nombre de pays qui pourraient nous renseigner sur l'existence et l'ampleur des violations des droits de l'homme commises par les États. Il est vrai qu'il existe plusieurs ensembles de données qui permettent de mesurer les atteintes à l'intégrité physique, mais ces données ne prennent pas systématiquement en compte les informations émanant des mécanismes de l'ONU relatifs aux droits de l'homme. C'est la raison pour laquelle l'Expert indépendant a hésité à les utiliser aux fins du présent rapport.

41. L'utilisation de la gouvernance démocratique comme indicateur supplétif du faible risque de violation flagrante des droits de l'homme peut néanmoins être justifiée. Des études empiriques ont permis de constater une corrélation étroite et constante entre la gouvernance démocratique et le respect des droits de l'homme, y compris le droit à l'intégrité physique, en utilisant différents ensembles de données³². En d'autres termes, les violations flagrantes généralisées et systématiques des droits de l'homme sont plutôt rares dans les pays qui présentent certaines caractéristiques fondamentales de la gouvernance démocratique. Le lien étroit entre le respect des droits de l'homme et la gouvernance démocratique n'a pas seulement été vérifié par des recherches empiriques, mais a également été souligné dans les résolutions de l'Assemblée générale (55/96), de la Commission des droits de l'homme (2000/47 et 2002/46) et du Conseil des droits de l'homme (19/36).

42. Évidemment, il y a certaines réserves, un régime autoritaire ou non démocratique n'étant pas forcément responsable de violations systématiques et flagrantes des droits de l'homme. Il existe, toutefois, des données empiriques solides qui démontrent que ces violations sont commises plus fréquemment par des régimes autoritaires. Inversement, les violations flagrantes des droits de l'homme peuvent aussi bien se produire sous des régimes démocratiques. La recherche empirique a seulement établi que les régimes démocratiques et leurs agents ont une prédisposition nettement moindre à commettre des violations flagrantes des droits de l'homme, en particulier contre des personnes vivant sur leur territoire.

43. Il convient d'admettre que la ligne de démarcation entre les régimes autocratiques et démocratiques n'est pas toujours très claire. La gouvernance démocratique peut être organisée de différentes façons et la diversité des démocraties reflète la richesse des traditions sociales et culturelles du monde. L'Assemblée générale a reconnu qu'il n'y avait pas de modèle universel de la démocratie, mais que toutes les démocraties avaient des caractéristiques communes (voir la résolution 55/96).

44. L'une de ces caractéristiques communes est décrite au paragraphe 3 de l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui dispose que «la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au

³² Voir, par exemple, Christian Davenport, «The promise of democratic pacification: an empirical assessment», *International Studies Quarterly*, vol. 48, n° 3 (septembre 2004); Christian Davenport et David A. Armstrong, «Democracy and the violation of human rights: a statistical analysis from 1976 to 1996», *American Journal of Political Science*, vol. 48, n° 3 (juillet 2004); Steven C. Poe et C. Neal Tate, «Repression of human rights to personal integrity in the 1980s: a global analysis», *American Political Science Review*, vol. 88, n° 4 (décembre 1994); et Steven C. Poe, C. Neal Tate et Linda Camp Keith, «Repression of the human right to personal integrity revisited: a global cross-national study covering the years 1976-1993», *International Studies Quarterly*, vol. 43, n° 2 (juin 1999).

vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote». Des dispositions analogues figurent à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Aux fins de ses recherches, l'Expert indépendant s'est appuyé sur les dispositions susmentionnées pour faire la distinction entre les types de gouvernement autocratique et démocratique, en tenant également compte de l'état actuel des sciences politiques qui soulignent l'importance de la tenue d'élections périodiques, libres et pluralistes en tant qu'élément clef de la gouvernance démocratique³³.

45. L'Expert indépendant tient également à souligner qu'il peut y avoir un décalage entre le moment où les fonds sont alloués et le moment où d'éventuelles violations flagrantes des droits de l'homme sont commises. Comme indiqué dans la section précédente, un régime peut investir des fonds aussi bien pour acheter des loyautés que pour renforcer son appareil répressif. Par conséquent, la vie de ce régime peut être prolongée sans que l'on constate forcément des effets immédiats sur les droits de l'homme, sous forme d'une hausse ou d'une baisse des cas de violation flagrante des droits de l'homme. Toutefois, tant qu'un régime autocratique reste au pouvoir, le risque d'une répression systématique est plus grand.

46. Les données empiriques préliminaires indiquent que les sources de financement étrangères peuvent avoir un effet important sur la pérennité des régimes autoritaires³⁴. Les auteurs de l'étude en question examinent la question de savoir si des transferts nets de la dette publique et de la dette extérieure garantie par l'État peuvent influencer sur la probabilité qu'un régime autoritaire opère une transition démocratique au cours de la même année, et ce, en s'appuyant sur des données couvrant la période de 1970 à 2006³⁵. L'analyse repose sur un ensemble de données concernant 158 périodes différentes de régimes autoritaires, recueillies dans 91 pays.

47. Les résultats montrent les effets négatifs de la dette extérieure sur les chances d'opérer une transition vers la démocratie³⁶ sur une période de trente-six ans. S'il est vrai que des recherches supplémentaires sont nécessaires et que les résultats préliminaires devraient être interprétés avec prudence, il n'en demeure pas moins que ces effets sont statistiquement significatifs au niveau conventionnel. Ces résultats laissent supposer que les prêts étrangers contribuent au maintien des régimes autoritaires en place. Si la probabilité d'une transition démocratique (dans un délai d'un an) est de 2,2 % dans cet échantillon, la probabilité de démocratisation recule de 1,65 % (pour atteindre 0,3 et 0,4 %) lorsque le taux variable de la dette passe de sa valeur minimale à sa valeur maximale³⁷. Sur une période de dix ans, par exemple, l'effet serait manifestement plus important. L'ensemble des données permet de prédire qu'en moyenne, 22 % des régimes autoritaires ne bénéficiant pas de prêts publics ou privés opéreraient une transition vers une gouvernance démocratique et que seulement 3,35 % des régimes recevant régulièrement des prêts publics ou privés auraient opté pour une transition démocratique. Certaines études complémentaires montrent aussi que les emprunts étrangers peuvent revêtir une importance particulière en période de ralentissement économique, lequel entraîne généralement une baisse drastique des recettes de l'État.

³³ En ce qui concerne les données présentées plus loin, l'Expert indépendant s'est appuyé sur la classification faite par Barbara Geddes, Joseph Wright et Erica Frantz dans «Autocratic breakdown and regimes transitions: a new data set», *Perspectives on Politics*, vol. 12, n° 2 (juin 2014).

³⁴ Voir Bohoslavsky et Escribà-Folch, «Rational choice and financial complicity with human rights abuses: policy and legal implications» dans *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*.

³⁵ Mesuré en dollars constants (2000), par habitant. Données extraites de: *Indicateurs du développement dans le monde* (Banque mondiale).

³⁶ Pour calculer ces probabilités, les autres variables ont été maintenues à leur valeur moyenne.

³⁷ Les résultats restent inchangés pour l'essentiel, si l'on examine les résultats du commerce (taux des importations et des exportations rapporté au PIB).

48. Lorsqu'on réexamine le modèle de survie des régimes autoritaires décrit plus haut, en faisant la distinction entre les transferts nets de la dette extérieure (dette publique et dette extérieure garantie par l'État) des créanciers officiels et des bailleurs de fonds privés, on peut observer les effets de la dette extérieure contractée auprès de ces derniers sur les possibilités de démocratisation³⁸.

49. Les résultats portent à croire que, bien que les deux sources de financement aient contribué à prolonger la durée de vie des régimes autoritaires, les prêts accordés par des créanciers privés sont en fait plus susceptibles d'assurer la stabilité des régimes autoritaires que les prêts accordés par des créanciers officiels, et ils sont par conséquent probablement aussi préjudiciables aux droits de l'homme³⁹. Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour établir si les fonds fournis aux régimes autoritaires sont utilisés pour acheter des loyautés par le biais du clientélisme (prolongeant ainsi leur durée de vie) ou servent à renforcer l'appareil répressif de ces régimes.

50. La différence entre les effets des financements publics et privés peut s'expliquer, en partie, par le fait que les créanciers publics, en particulier les bailleurs de fonds bilatéraux, peuvent être soumis à l'obligation de rendre des comptes (même si celle-ci est généralement limitée). En effet, étant donné que la plupart des grands bailleurs de fonds bilatéraux du monde exercent une certaine forme de gouvernance démocratique, les électeurs et la société civile peuvent voir d'un mauvais œil le fait que leur gouvernement utilise l'argent des contribuables pour soutenir des États qui violent les droits fondamentaux. De la même manière et même si elles sont fréquemment critiquées pour leur manque de transparence et leur déficit démocratique, les institutions financières internationales sont soumises au contrôle de l'opinion publique, des groupes transnationaux, de la société civile et des États membres⁴⁰.

51. En revanche, si la société civile surveille de plus en plus les entreprises, les électeurs exercent de moins en moins de contrôle sur les bailleurs de fonds privés opérant sur les marchés financiers internationaux, et les États n'ont jusqu'à présent interdit légalement l'octroi de prêts privés à des États ou des institutions publiques ayant un mauvais bilan dans le domaine des droits de l'homme que dans des circonstances exceptionnelles⁴¹. La discipline de marché à elle seule ne suffit pas pour inciter les bailleurs de fonds à prendre en compte les droits de l'homme. Le marché s'intéresse essentiellement à la soutenabilité de la dette et à la probabilité de remboursement du prêt, et non pas au caractère démocratique d'un régime, ou à sa prédisposition à porter atteinte aux droits de l'homme. Le marché n'empêche pas d'octroyer des prêts à des dictateurs, au contraire, il a plutôt tendance à inciter les agents économiques à accorder des fonds supplémentaires à des régimes autocratiques qui ont déjà obtenu des prêts, et ce, afin d'assurer leur stabilité et leur capacité de remboursement. La logique du marché devient ainsi une prédiction autoréalisatrice.

³⁸ Voir Bohoslavsky et Escribà-Folch, «Rational choice and financial complicity with human rights abuses: policy and legal implications» dans *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ D'après James H. Lebovic et Erik Voeten, dans «The costs of shame: international organizations and foreign aid in the punishing of human rights violators», *Journal of Peace Research*, vol. 46, n° 1 (janvier 2009), les engagements au titre de la coopération multilatérale pour le développement étaient plus sensibles aux critiques formulées par la Commission des droits de l'homme de l'ONU concernant les bilans dans le domaine des droits de l'homme que les engagements bilatéraux.

⁴¹ Pour comprendre comment les dictatures latino-américaines ont reçu des fonds de la part de bailleurs de fonds privés, voir Robert Bejesky et Juan Pablo Bohoslavsky, «Contemporary lessons from Carter's incorporation of human rights into the financing of Southern Cone dictatorships» dans *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*.

V. Prochaines étapes

52. Accorder des prêts à des régimes qui commettent des violations flagrantes des droits de l'homme pourrait contribuer à les renforcer, à perpétuer le mépris des droits de l'homme et à augmenter le risque de violations flagrantes des droits de l'homme. Ces conclusions valent aussi bien pour l'aide financière publique que pour l'aide privée accordées aux gouvernements. Néanmoins, les financements accordés par des bailleurs de fonds privés semblent être plus préjudiciables compte tenu de la possibilité d'échapper à l'obligation de rendre des comptes ou de bénéficier de règles plus souples dans ce domaine, ce qui n'est pas le cas des financements bilatéraux ou des prêts accordés par les institutions financières internationales.

53. L'analyse statistique présentée ci-dessus, qui s'appuie sur 158 périodes différentes de régimes autoritaires dans 91 pays, laisse supposer que les transferts de fonds peuvent prolonger la durée de vie des régimes autocratiques et augmenter ainsi le risque de violations flagrantes des droits de l'homme. Toutefois, la situation de chaque pays doit être examinée séparément. La théorie du choix rationnel présentée par l'Expert indépendant, qui indique les causes probables et les données quantitatives, doit être vérifiée par des études de cas pour faire ressortir les liens de causalité entre la réception de l'aide financière et les violations flagrantes des droits de l'homme par des régimes autoritaires.

54. D'après l'argumentation développée dans les sections précédentes, à moins que les décisions d'octroi ne soient soumises à une évaluation des effets des prêts sur le respect des droits de l'homme et ne soient bien ciblées ou atténuées par des mesures contractuelles, ces financements peuvent avoir sur les régimes autoritaires un effet persistant, qui leur permet d'asseoir leur pouvoir autocratique et de perpétuer l'exclusion politique et les violations des droits de l'homme, et leur évite de faire des concessions politiques. Ainsi, il est parfois préférable de s'abstenir d'accorder des prêts s'ils ne sont pas assortis de conditions car la situation des droits de l'homme risque de se détériorer, immédiatement ou à long terme, à cause des apports financiers.

55. Les États qui commettent des violations flagrantes des droits de l'homme torturent et tuent des personnes, mais peuvent aussi imposer des modèles économiques qui portent atteinte aux droits sociaux, économiques et culturels fondamentaux. Comme Antonio Cassese l'a expliqué dans un article écrit en 1979, la manière dont s'articulent les différentes violations des droits fait souvent partie de la stratégie de survie d'un régime⁴². Ainsi, les investisseurs étrangers peuvent profiter du fait qu'un régime ne respecte pas les droits de l'homme, comme le droit à la liberté d'association ou le droit de former des syndicats, ou de la faiblesse des normes en matière de protection sociale et de sécurité et d'hygiène. Sachant que les acteurs étrangers prennent des décisions fondées sur une logique de rentabilité, et qu'il est plus probable d'avoir une meilleure rentabilité lorsque les droits de l'homme sont restreints, l'aide économique peut contribuer à perpétuer les atteintes aux droits de l'homme et celles-ci peuvent, à leur tour, contribuer à créer les conditions nécessaires pour obtenir une aide économique supplémentaire et attirer de nouveaux investissements. En outre, il se peut qu'un ensemble de pratiques ayant des effets néfastes sur le développement fasse partie de l'héritage d'un régime autoritaire lors de sa transition vers la démocratie, et que les structures économiques créées sous des

⁴² Antonio Cassese, «Foreign economic assistance and respect for civil and political rights: Chile - a case study», *Texas International Law Journal*, vol. 14, n° 2 (1979).

gouvernements autoritaires aient des répercussions sur les perspectives de consolidation de la démocratie⁴³.

56. Le présent rapport ne traite pas des aspects juridiques de la complicité financière dans le droit des droits de l'homme, le droit international ou le droit national. Son but est de susciter le débat et de recueillir les réactions des parties prenantes, pour évaluer la solidité du cadre et des données fournies, inciter à la collecte de données supplémentaires et déterminer, en conséquence, de quelle manière on pourrait améliorer les méthodes de mesure et les arguments théoriques. L'Expert indépendant compte présenter un prochain rapport comportant une analyse juridique de la complicité financière et des orientations générales pour aider les États et les acteurs financiers privés à traiter ce problème. Il espère qu'il pourra également présenter, dans un rapport ultérieur, une analyse révisée comportant une vérification statistique directe du lien entre les prêts nets et les violations flagrantes des droits de l'homme, même s'il existe à cet égard certaines difficultés d'ordre méthodologique qui doivent être surmontées.

57. L'objectif de l'Expert indépendant est d'accroître l'intérêt des politiques et des institutions en ce qui concerne l'élaboration d'orientations et de politiques adéquates qui pourraient aider les États, les institutions multilatérales et les acteurs privés à prendre des décisions plus judicieuses et plus éclairées quant à l'opportunité d'accorder des prêts à des gouvernements soupçonnés de commettre des violations flagrantes des droits de l'homme. Ces orientations devraient également préciser comment les programmes de prêts pourraient être appliqués, si des prêts devaient être octroyés à des États ou des institutions publiques ayant des antécédents douteux en matière des droits de l'homme, afin de réduire au minimum le risque que ces prêts ne contribuent à favoriser les violations flagrantes des droits de l'homme ou la commission de crimes internationaux. L'Expert indépendant compte également examiner, dans un rapport ultérieur, la question de savoir s'il est nécessaire d'élaborer de nouvelles normes juridiques pour traiter ce problème. Il s'efforcera alors de déterminer dans quelle mesure la responsabilité pénale des bailleurs de fonds pourrait être engagée pour complicité financière et de quelle manière les victimes pourraient accéder à des voies de recours.

⁴³ Voir Tony Addison, «The political economy of the transition from authoritarianism», dans *Transitional Justice and Development: Making Connections*, Pablo de Greiff et Roger Duthie, éd. (New York, Social Science Research Council, 2009) et *Justice and Economic Violence in Transition*, Dustin Sharp, éd. (New York, Springer Publications, 2014).