



# Assemblée générale

Distr. générale  
31 juillet 2020  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-quinzième session

Point 72 b) de l'ordre du jour provisoire\*

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

### **Effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels**

#### **Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale, en application de la résolution [34/3](#) du Conseil des droits de l'homme, le rapport de l'Experte indépendante chargée 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, Yuefen Li.

---

\* [A/75/150](#).



**Rapport de l'Experte indépendante chargée 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, Yuefen Li**

**Remédier, sous l'angle des droits humains, aux problèmes d'endettement des pays en développement causés par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)**

*Résumé*

Le présent rapport est axé sur le service et la soutenabilité de la dette des pays à faible revenu et des pays en développement dans le contexte de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et des répercussions que celle-ci a sur les droits humains. Mettant en lumière les effets de la dette sur les mesures d'urgence prises par les États et sur les ressources dont ils disposent, l'Experte indépendante chargée 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, Yuefen Li, y examine les vulnérabilités liées à la dette et le déficit de financement déjà existants, qui entravent les efforts déployés pour contenir la pandémie. Elle analyse également une série de solutions proposées pour remédier, sous l'angle des droits humains, aux problèmes d'endettement dans le contexte de la pandémie et examine les différentes options envisageables, notamment les plans de relance budgétaire et le financement d'urgence, ainsi que le moratoire, la restructuration et l'annulation de la dette. Elle conclut qu'il faut remédier aussi rapidement et efficacement que possible aux problèmes d'endettement, en particulier ceux des pays en développement, afin d'aplanir la courbe des infections au virus de la COVID-19 et de poser les jalons d'une reprise économique et sociale équitable, résiliente, plus verte et durable. Elle formule un ensemble de recommandations à l'intention des États, des institutions financières internationales et des autres parties prenantes afin que ceux-ci puissent résoudre, sous l'angle des droits humains, les problèmes actuels liés à la dette et prévenir et atténuer les effets socio-économiques désastreux que ces problèmes pourraient avoir à l'avenir.

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	4
II. Vulnérabilités préexistantes des pays en développement en matière de dette et déficit de financement des mesures visant à contenir la pandémie . . . . .	6
A. Dette et action d'urgence . . . . .	7
B. Vulnérabilités existantes en matière de dette . . . . .	8
C. Surmonter les problèmes d'endettement pour accroître la marge de manœuvre budgétaire . . . . .	10
III. Remédier au problème de l'endettement et à la pandémie en adoptant une approche fondée sur les droits humains . . . . .	11
A. Réduire les inégalités et garantir à toutes et tous la pleine jouissance des droits humains au moyen de plans de relance et de l'allègement de la dette . . . . .	12
B. Régler les problèmes d'endettement des pays en développement durant la pandémie dans le cadre d'une approche fondée sur les droits de l'homme . . . . .	14
1. Moratoire temporaire de la dette instauré par les institutions financières internationales et le Groupe des Vingt . . . . .	15
2. Financement d'urgence et droits de tirage spéciaux . . . . .	20
3. Restructuration et annulation de la dette . . . . .	21
IV. Conclusions et recommandations . . . . .	22

## I. Introduction

1. Le monde se heurte à de multiples crises : crise sanitaire, crise économique, crise sociale et crise des droits humains<sup>1</sup>. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), qui a fait de nombreuses victimes dans le monde entier, en est l'un des principaux déclencheurs. À ce jour, plus de 16 millions de personnes ont été infectées et plus de 662 000 personnes dans le monde ont été emportées par la maladie<sup>2</sup>. Ces chiffres pourraient être encore plus élevés compte tenu de divers problèmes de sous-déclaration. En l'absence d'un vaccin et d'un traitement efficace, de nombreux pays ont eu recours à de vastes mesures de confinement et de distanciation physique pour contenir la propagation du virus et se sont efforcés à grand peine de protéger les droits à la santé et à la vie de leur population. Ces mesures ont eu un coût économique et social involontaire en raison de l'effondrement généralisé de l'activité économique, du point de vue tant de l'offre que de la demande, et de leur coût budgétaire faramineux. Elles ont mis au jour des faiblesses sociales, économiques et financières préexistantes, des inégalités systémiques et toute une série de problèmes sur le plan des droits humains, notamment les inégalités d'accès aux soins de santé, à la nourriture, au logement, à l'eau, à l'assainissement et à d'autres services sociaux de base. Le contexte a également exacerbé les problèmes systémiques que représentent la discrimination raciale et la discrimination fondée sur le genre et, d'un point de vue économique, les inégalités de revenus tant entre les pays qu'à l'intérieur des pays, ainsi que les inégalités entre les pays ayant une monnaie de réserve et ceux qui n'en ont pas.

2. Bien que des efforts aient été déployés ces dernières années pour lutter contre la pauvreté, les inégalités, l'exclusion et la marginalisation à l'échelle mondiale, les États ayant notamment fait preuve d'un engagement politique continu en adoptant les objectifs du Millénaire pour le développement, puis les objectifs de développement durable, les progrès accomplis récemment ont été sérieusement mis en péril et les préoccupations existantes ont été rapidement exacerbées par la COVID-19. La pandémie est malheureusement encore loin d'être maîtrisée, le nombre de nouveaux cas augmentant rapidement dans plusieurs pays.

3. En outre, pour la première fois de l'histoire, l'économie mondiale fait face à une grave récession qui a touché simultanément et rapidement à la fois les pays développés et en développement, tous continents confondus. La Banque mondiale a estimé que, en 2020, du fait de la COVID-19, 71 millions de personnes se retrouveraient dans l'extrême pauvreté (c'est-à-dire en dessous du seuil international de pauvreté de 1,90 dollar par jour)<sup>3</sup>. En outre, le Programme alimentaire mondial estime que 265 millions de personnes se heurteront à des niveaux de famine critiques si aucune mesure n'est directement prise<sup>4</sup>. Il est préoccupant de constater que le chemin vers la reprise risque d'être long et sinueux, surtout en l'absence d'une protection sociale adéquate ou de services de santé solides ou si l'on ne profite pas de l'occasion que présente la crise pour avancer vers « l'avenir que nous voulons ».

4. La question de la dette a récemment suscité un intérêt grandissant, dominant les discussions internationales sur les mesures visant à combattre la pandémie et assurer

<sup>1</sup> ONU, « COVID-19 et droits humains – Réagissons ensemble ! », note de synthèse, avril 2020.

<sup>2</sup> Organisation mondiale de la santé (OMS), WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. Disponible (en anglais uniquement) à l'adresse suivante : <https://covid19.who.int/> (page consultée le 31 juillet 2020).

<sup>3</sup> Daniel Gerszon Mahler *et al.*, « Actualisation des estimations de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la pauvreté », blog de la Banque mondiale, 8 juin 2020. **Error! Hyperlink reference not valid.**

<sup>4</sup> Programme alimentaire mondial, « COVID-19 will double number of people facing food crises unless swift action is taken », 21 avril 2020 (en anglais uniquement).

la reprise. Les raisons en sont évidentes : la lutte contre la pandémie requiert d'immenses ressources financières que de nombreux pays ne peuvent pas facilement dégager et les gouvernements se trouvent dans des situations difficiles, qui les amènent parfois à devoir choisir entre sauver des vies ou rembourser des dettes. En outre, un nombre important d'économies se heurtant à ces problèmes avaient déjà une dette insoutenable avant la crise provoquée par la COVID-19. De nombreux gouvernements ont donc dû prendre la décision difficile soit d'assurer le service de la dette (en remboursant le capital et les intérêts), soit d'utiliser cet argent pour sauver des vies, en protégeant ainsi les droits humains de leur population, en particulier les plus vulnérables et les plus marginalisés, et en préservant les moyens de subsistance de façon à atténuer les effets de la COVID-19.

5. Ne ressemblant à aucun autre type de crise, une pandémie impose d'intervenir et de trouver des solutions de toute urgence. Le facteur temps représente un enjeu de taille et, bien que la communauté internationale ait présenté de nombreuses propositions et mesures concrètes pour résoudre le problème de la dette, bon nombre de ces solutions sont difficiles à mettre en œuvre en temps voulu. Le monde n'a pas encore mis au point un système permettant de gérer une crise de la dette souveraine sans perdre de temps. Généralement long et onéreux, le processus l'est devenu encore plus dernièrement, les titres d'emprunt étant devenus plus sophistiqués, les créanciers plus nombreux et les emprunteurs plus divers et de plus grande taille. De plus, compte tenu de l'explosion de la dette publique et privée dans le monde et de la profonde récession économique, on s'attend à un plus grand nombre de défaillances d'emprunteurs, souverains comme privés, dans un avenir proche.

6. Traditionnellement, selon un point de vue restrictif et sectoriel, on a considéré la dette comme une question relevant de la finance et de l'économie, sans tenir compte des droits humains. Or, la crise actuelle a clairement montré combien les questions relatives à la dette étaient étroitement liées à la réalisation de nombreux droits humains, faisant prendre conscience à la communauté internationale et aux gouvernements des liens qui existent entre la dette, les ressources disponibles et le respect des obligations en matière de droits humains. Les problèmes découlant de la pandémie ont, une fois de plus, clairement mis en évidence le fait qu'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels ne devait pas être perçu comme un simple idéal. Il est essentiel de garantir l'exercice du droit à un niveau de vie suffisant, du droit au logement et du droit à l'alimentation, ainsi que du droit à la santé et du droit à l'eau et à l'assainissement, en mettant en place des soins de santé universels, des services d'eau et d'assainissement et des systèmes de protection sociale complets pour toutes et tous, si l'on veut amortir les effets désastreux des crises sur les droits humains et l'économie, en particulier pour les groupes les plus vulnérables et marginalisés. En d'autres termes, la pandémie a montré que les aspects liés aux droits humains doivent être pris en compte dans l'équation économique, notamment en ce qui concerne la dette, afin d'empêcher une crise de la dette et de faire en sorte que les mesures prises servent les intérêts des personnes en situation de pauvreté et de vulnérabilité et que la reprise après la pandémie soit durable, inclusive, résiliente et équitable.

7. Le présent rapport est axé sur le service et la soutenabilité de la dette des pays à faible revenu et des pays en développement dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et des répercussions que celle-ci a sur les droits humains. Mettant en lumière les effets de la dette sur les mesures d'urgence prises par les États et sur les ressources dont ils disposent, l'Experte indépendante chargée 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, Yuefen Li, y examine tout d'abord les vulnérabilités liées à la dette et le déficit de financement déjà existants, qui entravent

les efforts déployés pour contenir la pandémie. Elle analyse ensuite certaines solutions proposées sous l'angle des droits humains en examinant les différentes options envisageables<sup>5</sup>. Enfin, elle conclut qu'il faut remédier aussi rapidement et efficacement que possible aux problèmes d'endettement, en particulier ceux des pays en développement, afin d'aplanir la courbe des infections au virus de la COVID-19 et de poser les jalons d'une reprise économique et sociale équitable, résiliente, plus verte et durable, et formule un ensemble de recommandations à l'intention des parties prenantes. Pour établir son rapport, elle a tenu compte des informations recueillies lors de consultations avec divers experts et parties prenantes, ainsi que des contributions qu'ont envoyées des États, des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits humains, des institutions internationales, des organisations non gouvernementales et des universités, entre autres, en réponse à un appel à contributions lancé conjointement par plusieurs titulaires de mandat au titre des procédures spéciales<sup>6</sup>.

## II. Vulnérabilités préexistantes des pays en développement en matière de dette et déficit de financement des mesures visant à contenir la pandémie

8. La plupart des économies développées ont mis en place des mesures de relance budgétaire et monétaire massives, injectant de l'argent dans leurs économies nationales dans le cadre des efforts de lutte contre la pandémie. Ces mesures ont été soutenues par une forte augmentation des emprunts, qui n'est comparable qu'à certaines périodes de guerre antérieures. Par exemple, entre avril et juin 2020, les États-Unis d'Amérique ont mis en place un plan de relance budgétaire de 3 000 milliards de dollars, en plus des mesures de croissance monétaire prises par la Réserve fédérale<sup>7</sup>. Un autre train de mesures d'assouplissement quantitatif<sup>8</sup> est également en cours de discussion au Congrès américain.

9. À court terme, « [l]es mesures budgétaires et de protection sociale destinées directement à ceux qui sont le moins capables de faire face à la crise sont essentielles pour atténuer les effets dévastateurs de la pandémie. Des mesures d'aide économique immédiates, comme la garantie d'un congé de maladie rémunéré, la prolongation des allocations de chômage, la distribution de produits alimentaires, la garde d'enfants et l'introduction d'un revenu minimum universel peuvent aider à protéger la population contre les effets néfastes de la crise »<sup>9</sup>. Selon le Fonds monétaire international (FMI), l'aide publique mondiale s'élevait à environ 9 000 milliards de dollars en mai 2020<sup>10</sup>, dont une grande partie provenait des pays avancés qui, entre les mesures budgétaires

<sup>5</sup> Par exemple, le Gouvernement sud-africain a dévoilé un plan de relance de 500 milliards de rand, qui prévoit l'octroi d'une subvention d'aide sociale en raison de la pandémie de COVID-19. Communication d'Oxfam International en réponse au questionnaire conjoint sur la COVID-19 et les droits humains, disponible (en anglais uniquement) à l'adresse suivante : [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx).

<sup>6</sup> Voir [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx) et [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx).

<sup>7</sup> James Politi, James Fontanella-Khan et Ortenca Aliaj, « Why the US pandemic response risks widening the economic divide », *Financial Times*, 18 juin 2020.

<sup>8</sup> L'assouplissement quantitatif consiste, pour les banques centrales, à acheter des actifs, l'objectif étant d'augmenter la quantité de monnaie en circulation pour stimuler l'activité économique.

<sup>9</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Principes directeurs concernant la COVID-19 », 13 mai 2020.

<sup>10</sup> Bryn Battersby, W. Raphael Lam et Elif Ture, « Tracking the \$9 trillion global fiscal support to fight COVID-19 » (en anglais uniquement), blog du FMI, 20 mai 2020.

et les mesures d'allègement de la dette, disposent d'un large éventail d'instruments pour augmenter les dépenses de leurs systèmes de santé nationaux et pour aider les personnes en situation de vulnérabilité, notamment au moyen d'allocations de chômage, de reports d'impôts sur le revenu, de subventions aux petites et moyennes entreprises et de paiements directs aux ménages.

10. Même si les économies développées ont de grands avantages par rapport aux pays en développement du point de vue des ressources financières, la pandémie y a accentué les inégalités de revenus ainsi que la discrimination raciale et la discrimination fondée sur le genre, problèmes auxquels il faut s'attaquer de toute urgence.

11. Les pays en développement ont besoin d'une aide financière massive et de liquidités importantes pour faire face aux retombées immédiates de la pandémie et à ses répercussions sur les droits économiques et humains compte tenu de la faiblesse de leurs systèmes de santé et de protection sociale, du lourd fardeau de la dette et de la détérioration de leur marge de manœuvre économique. En 2019, l'Organisation internationale du Travail a indiqué que plus de la moitié de la population mondiale, principalement les habitants des pays en développement, n'avait pas accès à des services de santé essentiels et ne bénéficiait d'aucune protection sociale ou presque<sup>11</sup>.

12. Au vu du peu de connaissances concernant le coronavirus et faute de traitement efficace, les pays du monde entier sont exposés à toute une série de problèmes liés aux droits humains, qui sont en fait doubles. Premièrement, une part importante de la population de nombreux pays du monde n'a pas un niveau de vie adéquat, notamment en matière de logement, de nourriture ou d'accès à l'eau potable et aux installations sanitaires, ce qui la rend particulièrement vulnérable au virus mortel et à ses conséquences. Le risque de transmission locale est donc élevé. Deuxièmement, les mesures de confinement introduites principalement dans les villes à titre de mesure préventive de santé publique ont considérablement affaibli l'économie et amoindri les moyens de subsistance de nombreuses personnes, mettant en péril la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier pour les personnes travaillant dans le secteur informel, les personnes faiblement rémunérées travaillant dans le domaine des services essentiels et les membres des groupes les plus vulnérables et marginalisés.

## A. Dette et action d'urgence

13. Dans de nombreux pays, les systèmes de santé se sont effondrés ou ont été mis à rude épreuve en raison de la pandémie. Disposant d'une marge de manœuvre budgétaire plus étroite et de réserves de change et d'autres ressources intérieures limitées, les pays en développement, en particulier ceux qui sont pauvres et endettés, n'ont pas beaucoup de latitude pour prendre des mesures appropriées face à la pandémie et ont donc de toute urgence besoin d'une aide internationale<sup>12</sup>. Si le nombre de personnes touchées sur le continent africain semble, à ce jour, relativement faible, cela pourrait s'expliquer par le manque d'informations communiquées et

<sup>11</sup> Bureau international du Travail, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable* (Genève, 2019). Résumé et rapport disponibles à l'adresse suivante : [https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/reports/reports-to-the-conference/WCMS\\_673695/lang--fr/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/reports/reports-to-the-conference/WCMS_673695/lang--fr/index.htm).

<sup>12</sup> Voir, par exemple, la communication de l'équipe de pays des Nations Unies de la République démocratique populaire lao en réponse à l'appel à contributions conjoint, disponible (en anglais uniquement) à l'adresse suivante : [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx).

l'inexactitude des données collectées ; les experts ont également mis en garde contre le danger d'une propagation plus vaste du virus et le nombre de cas a augmenté.

14. Il est préoccupant de constater que, alors que les économies avancées ont consacré 8,6 % de leur produit intérieur brut (PIB) à la lutte contre la pandémie, les marchés émergents et les pays à faible revenu ont consacré respectivement 2,8 % et 1,4 % de leur PIB aux dépenses liées à la pandémie et aux réductions d'impôts<sup>13</sup>. Compte tenu de l'énorme différence de PIB entre les pays développés et les pays en développement, la capacité de ces derniers de faire face à la pandémie paraît dérisoire à côté de celle des économies développées. Malgré les disparités évidentes entre les pays en ce qui concerne les capacités de dépense, il faut souligner que les États se sont engagés à assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels, « tant par [leur] effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique »<sup>14</sup>, à la fois à court terme, en appuyant les interventions d'urgence, et à long terme, en assurant une reprise durable et respectueuse des droits humains. Tous les États ont donc un rôle important à jouer en assurant à toutes et à tous le plein exercice des droits humains et en prenant rapidement des mesures équitables et durables pour faire face aux crises actuelles. S'ils ne sont pas en mesure de le faire, les pays devraient pouvoir compter sur la coopération et l'aide internationales.

15. En avril 2020, la CNUCED<sup>15</sup> et le FMI ont estimé que les liquidités et les fonds dont avaient besoin les pays en développement pour combattre la COVID-19 s'élevaient à au moins 2 500 milliards de dollars. Le FMI a par la suite revu son estimation à la hausse, craignant que le retour à la normale soit plus long que prévu et que le risque d'une seconde vague se profile.

16. La COVID-19 a déjà paralysé certaines économies en développement. Les gouvernements ont dû accroître leurs dépenses pour assurer des soins de santé d'urgence et apporter une aide sociale et économique accrue aux entreprises et aux personnes en situation de vulnérabilité, ce qui a entraîné des transferts budgétaires plus importants. Dans le même temps, leurs recettes fiscales ont diminué en raison des répercussions de la pandémie. Celle-ci a en effet eu des retombées négatives considérables sur presque toutes les sources de revenus, notamment les secteurs clés de nombreuses économies, le monde ayant connu une chute des cours des matières premières, un déclin drastique des investissements étrangers directs et des échanges commerciaux, une sortie de capitaux sans précédent (en mars, bien qu'elle se soit stabilisée depuis), un arrêt soudain du tourisme, une chute libre des transferts de fonds et un effondrement des systèmes fiscaux. À ce jour, l'ampleur des effets dévastateurs de la crise liée à la COVID-19 sur les pays en développement est donc sans précédent.

## B. Vulnérabilités existantes en matière de dette

17. Pour ne rien arranger, les pays en développement ont été frappés par la pandémie en n'ayant jamais été aussi vulnérables aux problèmes d'endettement, les niveaux d'endettement public et privé ayant augmenté rapidement. Au moment de

<sup>13</sup> Martin Mühleisen, Vladimir Klyuev et Sarah Sanya, « À l'épreuve du feu : la riposte des pouvoirs publics face à la pandémie de COVID-19 dans les pays émergents et les pays en développement », Blog du FMI, 3 juin 2020.

<sup>14</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2, par. 1.

<sup>15</sup> CNUCED, « From the great lockdown to the great meltdown: developing country debt in the time of COVID-19 » (en anglais uniquement), mise à jour du rapport sur le commerce et le développement, avril 2020 ; Kristalina Georgieva, Directrice générale du Fonds monétaire international (FMI), discours liminaire prononcé lors d'un point de presse tenu à la suite d'une conférence téléphonique du Comité monétaire et financier international, 27 mars 2020.

l'établissement du présent rapport, le total de la dette extérieure des pays en développement avait atteint quelque 11 000 milliards de dollars et les encours du service de la dette, près de 4 000 milliards de dollars, ces montants étant tous dus en 2020<sup>16</sup>. Plus de 40 % des pays à faible revenu étaient déjà en surendettement ou à haut risque de surendettement avant la pandémie. La majorité d'entre eux dépendaient des produits de base et étaient donc plus sensibles à un effondrement des cours de ces produits. Certains pays à revenu intermédiaire avaient également une dette insoutenable.

18. En outre, la soutenabilité de la dette de ces pays était menacée non seulement par l'envolée du montant de la dette, mais aussi par la hausse du coût du service de la dette, ainsi que par les échéances plus brèves (moment où la dette doit être réglée intégralement).

19. Depuis les années 1990, et surtout depuis la crise financière mondiale de 2008, certains pays, notamment les pays à faible revenu dont la note de crédit ne relève pas de la catégorie « investissement », se sont tournés vers des emprunts plus risqués, y compris des emprunts aux conditions du marché ou s'en approchant<sup>17</sup>. En d'autres termes, ayant une dette toujours plus lourde à rembourser et, par conséquent, une marge de manœuvre budgétaire réduite, les pays sont davantage exposés aux chocs extérieurs comme la volatilité des taux de change et des taux d'intérêt. La dette publique de plus de la moitié des pays à faible revenu est assortie de conditions non préférentielles<sup>18</sup>. En outre, la dette extérieure dont l'échéance est à court terme est en hausse depuis 2010, ce qui s'est avéré être une tendance très dangereuse<sup>19</sup>, la vulnérabilité aux risques de reconduction et d'insolvabilité étant plus grande, ce qui peut avoir une incidence négative sur les ressources disponibles pour la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels.

20. L'évolution de la structure et de la composition de la dette des pays en développement a alourdi le fardeau du service de la dette, ce qui a accru le risque de liquidité. La moitié des pays pauvres très endettés ont vu le ratio intérêts-recettes sur leur dette extérieure augmenter en raison de la hausse des taux d'intérêt et de niveaux d'endettement plus élevés, ce qui pourrait avoir une incidence négative sur leurs dépenses dans d'autres secteurs tels que les services sociaux et les soins de santé.

21. Une grande partie des recettes de ces pays en développement a donc été consacrée au service de la dette. Les chocs économiques ayant des effets à la fois sur l'offre et la demande, et les systèmes de santé subissant une pression plus forte, la pandémie est une calamité qui requiert une action immédiate et des ressources financières considérables si l'on veut protéger des vies, maintenir la stabilité sociale et économique et empêcher les personnes en situation de pauvreté et de vulnérabilité d'être les premières victimes de la pandémie. Selon une étude récente, en 2019, 64 gouvernements à faibles revenus avaient dépensé plus pour le remboursement de la dette extérieure que pour les soins de santé<sup>20</sup>. Ces dernières années, on a également constaté une corrélation entre l'augmentation du service de la dette et la diminution

<sup>16</sup> Homi Kharas, « What to do about the coming debt crisis in developing countries? », Brookings Institution, 13 avril 2020.

<sup>17</sup> Banque mondiale, « Debt service suspension and COVID-19 » (en anglais uniquement), fiche d'information, 11 mai 2020.

<sup>18</sup> M. Ayhan Kose *et al.*, « Caught by a cresting debt wave : past debt crises can teach developing economies to cope with COVID-19 financing shocks », *Finance and Development*, vol. 57, n° 2 (juin 2020) (en anglais uniquement).

<sup>19</sup> Département des politiques et de l'examen des stratégies du FMI et Banque mondiale, « The Evolution of Public Debt Vulnerabilities in Lower-Income Economies », Policy Paper n° 20/003 (Washington, D.C., FMI, 10 février 2020) (en anglais uniquement).

<sup>20</sup> Jubilee Debt Campaign, « Sixty-four countries spend more on debt payments than health », 12 avril 2020 (en anglais uniquement).

des dépenses publiques dans les pays du Sud, notamment en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes<sup>21</sup>. Or, assurer le service de la dette à un moment comme celui-ci détournerait des ressources financières dont on a urgemment besoin pour sauver des vies, garantir la réalisation des droits humains et assurer la protection des membres les plus vulnérables de la société.

22. De toute évidence, une dette insoutenable et une hausse des coûts du service de la dette limiteraient fortement la capacité des pays de faire face à la pandémie. Il faut donc de toute urgence s'attaquer aux problèmes d'endettement afin de permettre aux pays d'assurer à toutes et tous un accès aux soins de santé et de soutenir leurs populations vulnérables.

### C. Surmonter les problèmes d'endettement pour accroître la marge de manœuvre budgétaire

23. Pas plus tard qu'avril 2020, le Secrétaire général avait mis en garde contre le risque de défaillance potentielle, soulignant que, dans de nombreux pays, notamment des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, il apparaissait de plus en plus clairement qu'à moins d'un considérable allègement de la dette, les créanciers privés et publics devaient s'attendre à de multiples défaillances unilatérales. Il ne s'agissait plus désormais de choisir entre le paiement ou le non-paiement du service de la dette, mais entre une suite de défauts désordonnés et de paiements convenus entre les pays débiteurs et leurs créanciers, versés en bon ordre une fois la situation économique stabilisée<sup>22</sup>.

24. Face à ce problème, trois principales solutions ont été envisagées par diverses parties prenantes pour permettre aux pays en développement de protéger des vies et de préserver les moyens de subsistance dans le contexte de la COVID-19. La première consiste à injecter rapidement des liquidités<sup>23</sup> pour permettre aux gouvernements de fournir les services médicaux voulus et le soutien économique nécessaire pendant la pandémie, ce qui s'est avéré essentiel pour surmonter les problèmes posés par la crise actuelle et revêt une importance particulière pour les pays dont la dette est élevée et ceux qui ne disposent pas d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante. La deuxième consiste à alléger le service de la dette (moratoire de la dette) afin de donner davantage de marge de manœuvre budgétaire aux pays afin qu'ils soient mieux à même de faire face à la pandémie en allouant des fonds qui étaient réservés au service de la dette à l'action d'urgence. La troisième consiste à annuler la dette, ce qui serait particulièrement utile pour les pays se heurtant déjà à des problèmes de solvabilité

<sup>21</sup> Communication du Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde (CADTM), disponible à l'adresse suivante : [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx).

<sup>22</sup> Organisation des Nations Unies, « Dette et COVID-19 : une action mondiale et solidaire », note de synthèse, 17 avril 2020.

<sup>23</sup> De nombreux États ont eu recours à des sources de financement complémentaires. Par exemple, dans sa communication, l'Association pour l'émancipation, la solidarité et l'égalité des femmes de Macédoine du Nord a indiqué que, pour mettre en œuvre ses mesures économiques et éponger son important déficit budgétaire, le Gouvernement avait commencé à utiliser des fonds aisément disponibles sur le marché financier en concluant des accords de prêt avec des institutions financières internationales principalement. Dans sa communication, le Service du Procureur national chargé de la défense des droits de l'homme (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos) d'El Salvador note que le pays verra très probablement sa dette passer de 70 à 80 % de son produit intérieur brut. Les deux communications sont disponibles à l'adresse suivante : [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx).

parce que leur dette est insoutenable et parce qu'ils n'ont pas la capacité financière de rembourser cette dette même si des crédits-relais leur étaient accordés.

25. Il convient de souligner que tous les créanciers, y compris les institutions financières multilatérales et les gouvernements, dans le cas des prêts bancaires officiels, et les investisseurs privés, dans le cas des obligations ou autres prêts, pourraient accorder une suspension du service de la dette et l'annulation de la dette. Il importe également de noter que les titres d'emprunt sont régis par différents textes réglementaires ou législatifs. On ne peut donc pas tous les mettre dans le même panier.

26. La plupart des pays en développement disposent d'une marge de manœuvre budgétaire très limitée et d'instruments de régulation restreints. Dans un contexte de crise, lorsque les gouvernements ont désespérément besoin d'argent, le « choix » crucial entre sauver des vies ou assurer le service de la dette est encore plus clairement lié aux droits humains. Si la réponse reste claire et la nécessité de sauver des vies demeure une priorité, il importe de remédier rapidement aux problèmes économiques à moyen et à long terme. Sans un apport rapide de liquidités, il pourrait y avoir de nombreux défauts de paiement et le marché international de la dette pourrait sombrer dans le chaos. Face à ce pronostic pessimiste, le FMI et le Groupe des Vingt (G20) ont annoncé des initiatives de moratoire de la dette à quelques jours d'intervalle, en avril 2020. Les institutions financières internationales et divers organismes des Nations Unies ont averti qu'une nouvelle crise de la dette généralisée se profilait à l'horizon. Dans le contexte de la pandémie et de la profonde récession économique, il est clair que les problèmes d'endettement ne sont plus seulement une question financière. Si l'on n'adopte pas une approche fondée sur les droits humains pour faire face à la pandémie actuelle et à la crise de la dette à venir, on pourrait constater davantage d'injustice et de troubles sociaux et les acquis durement obtenus grâce aux progrès accomplis à ce jour dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et des objectifs de développement durable pourraient être perdus.

### **III. Remédier au problème de l'endettement et à la pandémie en adoptant une approche fondée sur les droits humains**

27. La pandémie de COVID-19 touche les États du monde entier, faisant des centaines de milliers de victimes et faisant peser une pression sans précédent sur l'économie et les systèmes de santé. Face à une crise d'une telle ampleur, les États et les institutions internationales ont été appelés à intervenir en dernier recours pour l'économie tout en remplissant leurs obligations en matière de droits humains en prenant des mesures vitales, en maintenant à flot les services de santé et les services sociaux et en assurant le bon fonctionnement et la stabilité du système économique. Ces efforts ont abouti à deux situations différentes pour les États.

28. D'un côté, les pays disposant de capacités ont accumulé une dette abyssale pour mettre en place des plans de relance face à la crise. De l'autre, les pays frappés par la pandémie qui sont criblés de dettes et disposent donc d'une marge de manœuvre budgétaire limitée ont peu d'options ; ils ont donc raison d'espérer que leur dette soit suffisamment allégée pour leur permettre de lutter contre la pandémie et de protéger les droits humains de leur population.

29. Quelles que soient les mesures prises (plans de relance ou allègement de la dette), celles-ci doivent être guidées par les principes des droits humains afin qu'elles ne contribuent pas à accroître les inégalités ou à empirer la situation des populations vulnérables et marginalisées. Les États, les institutions financières internationales et les créanciers privés doivent respecter leurs obligations en matière de droits humains, quelles que soient les mesures envisagées. Il importe tout particulièrement que toute

stratégie en matière de dette extérieure soit conçue « de manière à ne pas entraver l'amélioration des conditions garantissant la jouissance des droits de l'homme et doivent viser, notamment, à faire en sorte que les États débiteurs parviennent à un taux de croissance suffisant pour répondre à leurs besoins sociaux et économiques et aux besoins de leur développement, et pour s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme » (A/HRC/20/23 et A/HRC/20/23/Corr.1, annexe, par. 8). En outre, une approche fondée sur les droits humains non seulement faciliterait la reprise économique après la pandémie, mais elle rendrait également le monde plus juste, plus inclusif et plus résilient.

#### **A. Réduire les inégalités et garantir à toutes et tous la pleine jouissance des droits humains au moyen de plans de relance et de l'allégement de la dette**

30. Même s'ils ne disposent pas tous des mêmes ressources, les États ont l'obligation fondamentale minimum d'utiliser le maximum de ressources disponibles pour assurer progressivement l'exercice des droits sociaux, économiques et culturels. La marge de manœuvre budgétaire et les capacités d'emprunt des pays développés étant financièrement plus importantes que celles des pays en développement, en particulier ceux qui sont lourdement endettés, les mesures visant à faire face à la pandémie qui reposent sur un endettement excessif sont préoccupantes. De telles mesures, bien que nécessaires, augmenteraient massivement la dette publique des pays développés et des pays en développement, aggravant le fardeau de la dette de ces derniers et rendant la reprise plus difficile.

31. Il est d'une importance vitale que, dès le départ, tout argent débloqué ou mobilisé soit utilisé pour faire respecter les droits sociaux, économiques et culturels et n'exacerbe pas la marginalisation, la discrimination ou les inégalités dans la société. Il convient de s'assurer que les plans de relance d'une ampleur sans précédent ou la marge de manœuvre financière obtenue grâce à la suspension du service de la dette ou au financement d'urgence servent réellement à protéger les droits humains et à atténuer les effets négatifs de la pandémie.

32. Permettre aux grandes entreprises fortunées de bénéficier d'importants avantages fiscaux, de fonds de renflouement et d'autres mesures visant à soutenir le marché pendant une longue période tout en n'offrant que des aides financières à très court terme aux ménages ordinaires et aux petites et moyennes entreprises, qui sont les plus touchés par la pandémie, ne serait pas la bonne façon d'utiliser les ressources financières et ne ferait certainement qu'accroître les inégalités de revenus et les inégalités d'accès aux services médicaux et autres. Les économistes ont eu des débats animés sur l'effet qu'a eu sur les revenus le précédent cycle d'assouplissement quantitatif, qui avait été mis en œuvre pendant la crise financière mondiale de 2008 et qui avait fait ressortir les risques courus lorsqu'il n'est pas pleinement tenu compte des inégalités de revenus et d'autres questions relatives aux droits humains<sup>24</sup>. Pour amortir le choc de la pandémie et ne laisser personne de côté, il faut maintenir la protection sociale et le soutien financier pendant une période suffisante. À cet égard, tous les États devraient poursuivre le même objectif, conformément aux normes internationales relatives aux droits humains et à l'engagement international pris de mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Aucune distinction ne devrait donc être faite entre les pays pour ce qui est de la réalisation effective des droits humains, que l'argent utilisé pour lutter contre la pandémie provienne des recettes budgétaires très limitées des pays eux-mêmes ou de l'aide

<sup>24</sup> Brookings Institution, « Did the Fed's quantitative easing make inequality worse? », rencontre, 1<sup>er</sup> juin 2015.

financière apportée par les institutions multilatérales, régionales ou bilatérales, que ce soit sous forme de fonds de secours ou d'allègement de la dette.

33. Si les gouvernements ne répondent pas aux besoins de base ou n'assurent pas les services médicaux minimaux, l'État manque à ses obligations en matière de droits humains. Pour remédier aux inégalités, il faut accorder la priorité aux groupes marginalisés et aux personnes en situation de vulnérabilité (voir [A/HRC/40/29](#)). Par conséquent, lors de la mise en œuvre de plans de relance ou de mesures d'expansion monétaire, les décideurs politiques doivent respecter leurs obligations en matière de droits humains. Très souvent, cet aspect est soit négligé, soit mal communiqué à la société. Une approche du développement plus équilibrée, proéconomique et prosociale serait possible si ces considérations étaient prises en compte par les pays au stade de l'élaboration des politiques. Une étude d'impact sur les droits humains des politiques et des réformes économiques fournirait une orientation claire à cet égard. Par exemple, lors de l'élaboration des plans de relance, il faut avoir en vue de réduire au minimum les inégalités de revenus, les inégalités fondées sur le genre et les inégalités raciales, en plus de veiller à ce que les membres les plus touchés de la société y participent en connaissance de cause et soient consultés.

34. Un élément clé de la bonne gouvernance et de la prise de décisions, notamment lorsque la vie de centaines de milliers de personnes est en jeu, consiste à définir plus clairement qui est responsable des décisions, des mesures prises et de leur mise en œuvre et doit en rendre compte. À cet égard, les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme disposent que la transparence, la participation et la responsabilité sont des valeurs essentielles qui devraient être observées aux fins des décisions de prêter et d'emprunter que prennent les États, les institutions financières internationales et le cas échéant les autres acteurs, de la négociation et de l'exécution des accords de prêt et autres instruments relatifs à la dette, de l'utilisation des fonds empruntés, du remboursement de la dette, de la renégociation et de la restructuration de la dette extérieure et de la mise en œuvre de mesures d'allègement de la dette le cas échéant ([A/HRC/20/23](#), annexe, par. 28).

35. Les États doivent veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte et « faire en sorte que les droits des personnes et des groupes défavorisés et marginalisés ne soient pas touchés de façon disproportionnée »<sup>25</sup>. Dans une certaine mesure, on pourrait appeler cela un « assouplissement quantitatif du peuple »<sup>26</sup>. La mise en œuvre de politiques qui intègrent une approche fondée sur les droits humains générerait une croissance économique et réduirait la pauvreté et les inégalités à long terme. Il y a beaucoup à prendre en compte dans l'affectation des fonds si l'on veut contribuer à enrayer la propagation de la pandémie en minimisant la contagion, en fournissant des services médicaux et en en prévenant les effets sur la jouissance des droits humains. Les analyses de la soutenabilité de la dette doivent donc aller au-delà des considérations économiques et prendre en compte les droits humains.

36. En d'autres termes, il est essentiel que les analyses économiques et la prise de décisions empêchent un recul des droits économiques, sociaux et culturels. En ce qui concerne l'égalité des genres, par exemple, il est prouvé que les femmes ont subi de manière disproportionnée les conséquences des crises actuelles, car les secteurs les plus touchés, comme le secteur des services (par exemple, les magasins de détail, les restaurants, les hôpitaux et le tourisme), emploient davantage de femmes et ont été frappés de plein fouet par les mesures de distanciation physique et de confinement et

<sup>25</sup> Lettre datée du 16 mai 2012, adressée aux États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels par le Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>26</sup> Communication de Koldo Casla. Disponible à l'adresse suivante : [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2016.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2016.aspx).

par la fermeture des frontières, ce qui a entraîné un recul important pour ce qui est de l'égalité des genres<sup>27</sup>. En outre, de nombreuses femmes travaillent dans le secteur informel, dans lequel la sécurité de l'emploi est quasi inexistante et la protection sociale est très précaire. Les mesures de confinement ont contraint de nombreuses femmes à retourner dans leur ville ou village natal, qui se trouve parfois à la campagne où, le plus souvent, il leur est difficile d'offrir à nouveau le type de services qu'elles fournissaient auparavant pour diverses raisons logistiques et financières. Afin de remédier à la discrimination structurelle ou systémique à l'égard des femmes, il serait essentiel non seulement de leur donner accès aux soins de santé et à un soutien financier particulier, mais aussi de renforcer les systèmes de protection sociale afin qu'elles n'aient pas à porter le poids de la crise économique et des mesures de lutte contre la pandémie.

37. Qui plus est, conformément au paragraphe 1 de l'article 8 de la Déclaration sur le droit au développement, « les États doivent prendre, sur le plan national, toutes les mesures nécessaires pour la réalisation du droit au développement et ils assurent notamment l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu ».

## **B. Régler les problèmes d'endettement des pays en développement durant la pandémie dans le cadre d'une approche fondée sur les droits de l'homme**

38. L'histoire récente fait apparaître quatre vagues d'endettement<sup>28</sup>. Celle qui est en cours a commencé avec la crise financière mondiale de 2008. Cette fois-ci, la dette accumulée a toutefois une composition plus complexe en étant constituée de prêts accordés par des banques commerciales à des conditions préférentielles et d'obligations, et en revêtant différentes formes caractéristiques de la dette extérieure et intérieure. La diversité des créanciers et des prêteurs est également sans égale, ceux-ci pouvant être publics, privés, étrangers ou nationaux<sup>29</sup>.

39. Alors que la teneur et les acteurs de la dette ont considérablement changé ces dernières années<sup>30</sup>, il est intéressant de noter que l'outillage utilisé pour prévenir et résoudre les crises dans ce domaine est resté sensiblement le même depuis les années 1980, exception faite du renforcement des contrats obligataires. Du fait de cette inadéquation, les propositions avancées pour remédier à la crise causée par la COVID-19, sont apparues, dans une certaine mesure, faibles et simplistes.

40. Parallèlement, la pandémie a également déclenché une crise sur le plan socioéconomique et en ce qui concerne les droits humains. Les mesures visant à remédier à la crise de la dette doivent donc reposer sur une approche fondée sur les droits de l'homme, cette question ayant été soulevée à maintes reprises dans le passé pour être à chaque fois balayée d'un revers de manche. Aujourd'hui, la plupart des débats tournent autour de l'idée de « reconstruire en mieux ». Appliquer ce principe sans y intégrer les droits humains reviendrait toutefois à n'introduire aucun changement réel. Il serait opportun de se pencher sur cette question afin que les solutions apportées à la crise répondent de manière appropriée aux préoccupations sociales, économiques, environnementales et relatives aux droits de la personne et

<sup>27</sup> Stefania Fabrizio, Vivian Malta et Marina M. Tavares, « COVID-19: a backward step for gender equality », VoxEU, 20 juin 2020.

<sup>28</sup> M. Ayhan Kose *et al.*, « Understanding the global waves of debt », *Policy Insight*, n° 99 (Centre for Economic Policy Research), mars 2020.

<sup>29</sup> Anna Gelpern, « Now that everyone is on the standstill bandwagon... Where to? Part I », *Credit Slips*, 20 avril 2020.

<sup>30</sup> Communication du Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde (CADTM).

que, c'est là le plus important, le futur processus de relance s'accompagne de réformes du système en bonne et due forme. Ce faisant, les mesures de prévention et de règlement de la crise de la dette, ainsi que l'outillage utilisé à ces fins, seraient en adéquation avec la situation actuelle et contribueraient donc à accroître la résilience face aux chocs extérieurs et aux crises susceptibles de survenir dans ce domaine aux niveaux national, régional et international.

## **1. Moratoire temporaire de la dette instauré par les institutions financières internationales et le Groupe des Vingt**

41. Lorsque la COVID-19 a commencé de se propager rapidement sur tout le globe, les pays en développement qui étaient écrasés sous le poids de leur dette ont compris qu'il leur serait impossible d'agir sans l'aide de la communauté internationale. La situation est telle que même les États désireux d'utiliser au maximum les ressources dont ils disposent pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en matière de droits humains pourraient ne pas pouvoir remplir par eux-mêmes et sans le recours à la coopération internationale ne seraient-ce que leurs obligations essentielles. Parallèlement aux grandes puissances de la planète qui ont injecté, comme par le passé, des quantités considérables de liquidités dans leurs économies respectives, de nombreux pays en développement, en Afrique, en Asie et en Amérique latine, dotés de ressources financières beaucoup plus limitées, ont également, de leur côté, pris rapidement des mesures énergiques pour empêcher la propagation de la pandémie, qui ont consisté, entre autres, à décréter un confinement total, à distribuer du savon et de la nourriture, à assurer la distribution de l'eau et de l'électricité et à mettre en place d'urgence des mesures de protection sociale.

42. La raréfaction soudaine du crédit frappe de manière évidente les pays pauvres. Ayant pris pleinement la mesure du besoin urgent qu'il y avait à fournir des liquidités à ces pays, la communauté internationale a été prompte à réagir en leur allouant des fonds d'urgence et en allégeant leur fardeau au titre du service de la dette. Certes, certains se sont plaints du niveau très insuffisant des sommes versées, mais l'objectif était de dégager des ressources qui viendraient de manière exceptionnelle couvrir les besoins créés par la pandémie en termes de financement de la balance des paiements, permettant ainsi aux pays touchés de s'attacher à juguler la crise tout en réduisant au minimum les effets néfastes de la pandémie sur les droits humains.

43. Étant attendu des États qu'ils s'acquittent de leurs obligations en matière de droits humains, et cette attente ne faisant que croître avec la rareté des ressources, il faut que ceux-ci donnent la priorité aux dépenses garantissant le respect de ces droits sur le remboursement de la dette, assurent la délivrance de services liés à la santé, à l'alimentation, au logement et prennent d'autres mesures d'exception essentielles. Il convient de souligner qu'on ne peut déroger en aucun cas à certains droits humains et que tous les États doivent s'acquitter des obligations minimales qui leur incombent en la matière.

44. Dans ces conditions, l'Experte indépendante se félicite que quelques-uns des principaux créanciers et prêteurs, dont le FMI et le G20, aient proposé des mesures concrètes visant à soulager le fardeau de la dette qui pèse sur les pays à faible revenu. On notera que toutes ces mesures, dans un cas comme dans l'autre, sont temporaires par nature. Plus spécifiquement, en avril 2020, le FMI a annoncé qu'il verserait des dons à 25 des pays parmi les plus pauvres et vulnérables afin de couvrir leurs obligations de remboursement envers le FMI pour les six mois à venir, ce qui leur permettra de consacrer une plus grande partie de leurs faibles ressources financières aux soins médicaux et autres efforts de secours d'urgence vitale. Le G20 lui a emboîté le pas en proposant de suspendre, à compter du 1<sup>er</sup> mai 2020, le service de la dette de 73 pays en développement à faible revenu, qui sont soit qualifiés pour emprunter

auprès de l'Association internationale de développement (IDA) soit parmi les pays les moins avancés, et il a demandé aux créanciers privés d'offrir à leurs débiteurs le même allègement du service de la dette. À cet égard, le 14 mai 2020, l'Experte indépendante a recommandé que le moratoire de la dette soit prorogé au-delà de 2020<sup>31</sup>.

45. Ces initiatives sont particulièrement bienvenues car elles accordent un certain répit aux pays endettés et leur permettent de concentrer leurs efforts sur la lutte contre la pandémie. Elles sont par ailleurs conformes aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Durant près de 30 ans, la communauté internationale a affirmé que « le remboursement de la dette ne devrait pas s'effectuer au détriment des droits fondamentaux de la population des pays débiteurs à l'alimentation, au logement, à l'habillement, à l'emploi, aux services de santé et à un environnement salubre » (voir résolution 1994/11 de la Commission des droits de l'homme). La poursuite du service de la dette durant la pandémie empêcherait de consacrer les ressources à la protection et à la promotion des droits humains et, en particulier, entraveraient les efforts que font les États pour remplir au minimum leurs obligations essentielles et les contraindraient à adopter des mesures régressives. Néanmoins, certaines questions méritent une attention particulière.

a. *Classement des groupes de pays qualifiés pour bénéficier d'un allègement de leur dette*

46. L'évaluation des pays éligibles à une suspension du service de la dette dans le cadre des initiatives émanant à la fois du FMI et du G20 se fait par rapport à leur niveau de revenu ou à leur produit intérieur brut par habitant et non pas par rapport aux conditions de soutenabilité de leur dette. Le nombre des critères applicables est donc très restreint et il n'est pas tenu compte des vulnérabilités réelles de ces pays face à la dette ou de l'impact véritable de la pandémie sur leur population ou sur les droits humains de ces populations. Certains pays en développement, qui ne sont ni parmi les pays les moins avancés ni éligibles à un financement de l'IDA et donc non qualifiés pour bénéficier d'un allègement de leur dette, n'en ont pas moins été frappés de plein fouet par la COVID-19 et ne disposent que d'un faible nombre d'établissements médicaux pour faire face à la pandémie. Des pays en développement à revenu intermédiaire ont également subi les effets négatifs de la pandémie et rencontrent de graves problèmes liés à la soutenabilité de leur dette. Certains d'entre eux étaient déjà engagés dans un processus de restructuration de la dette lorsque la pandémie est apparue.

47. Même si, en général, les pays à revenu intermédiaire sont nettement plus endettés que les pays plus pauvres auprès de créanciers privés, notamment les créanciers obligataires, ils le sont également auprès du FMI et d'autres pays. Dans les petits États insulaires en développement, très dépendants du tourisme, la pandémie a arrêté brutalement le flot des touristes et a produit un choc sévère sur la balance des paiements. Bien que ces pays ne remplissent pas les conditions qui leur permettraient de bénéficier des initiatives du FMI ou du G20 en faveur d'un moratoire de la dette, ils se retrouvent avec peu de ressources à consacrer aux services médicaux ou aux prestations sociales, et parallèlement face à de grandes difficultés pour honorer le paiement de leur dette. En fait, ils ne sont non seulement pas qualifiés pour bénéficier des mesures associées au moratoire de la dette en raison du niveau de leur revenu ou de leur produit intérieur brut par habitant, mais ils se sont endettés à divers titres pour ces mêmes raisons. Qui plus est, les types de dettes qu'ils ont contractées sont moins

<sup>31</sup> Voir à l'adresse suivante : [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25888&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25888&LangID=E).

avantageux en termes de modalités de remboursement et sont plus onéreux. Par conséquent, si la pandémie se prolonge, ces pays courront un sérieux risque de défaillance. Il faut donc que les critères retenus pour le moratoire de la dette prennent en compte la vulnérabilité réelle des pays face à la dette durant la pandémie et leurs obligations de respecter les droits humains.

48. Compte tenu de la situation de détresse de ces pays, l'Experte indépendante souhaite reprendre les vues exprimées par l'Organisation des Nations Unies<sup>32</sup> et certains spécialistes de la dette<sup>33</sup>, selon lesquelles tous les pays vulnérables, y compris les pays à revenu intermédiaire, qui demandent à être aidés pour pouvoir libérer des ressources destinées à sauver des vies et des moyens de subsistance, doivent recevoir l'appui voulu pour trouver des solutions à leurs vulnérabilités face à la dette.

*b. Atteinte à la réputation et allègement de la dette*

49. Les changements intervenus dans la composition de la dette contractée par les pays en développement et le caractère restrictif du moratoire expliquent la réticence manifestée par certains pays qualifiés, y compris parmi les plus pauvres du monde, à demander à bénéficier d'un délai de grâce au titre des initiatives du FMI et du G20, ceci par crainte d'être pénalisés en termes de notation et d'accès aux marchés dans le futur<sup>34</sup>. Ces pays redoutent que le préjudice de réputation qui en résulterait ne compromette leur capacité future d'emprunter sur les marchés internationaux de capitaux.

50. Caractérisé par la prévalence de faibles taux d'intérêt des emprunts partout dans le monde et la recherche de rendements par les investisseurs affichant un bilan à forte liquidité dû en partie à une série d'assouplissements monétaires passés et présents, le marché international des capitaux n'est resté à l'arrêt cette fois-ci que deux mois environ. Ainsi, la réticence des pays en développement à accepter l'offre d'allègement du service de la dette qui leur a été faite est le fruit de facteurs à la fois incitatifs et dissuasifs.

51. Une autre raison qui peut expliquer cette réticence tient au fait que dans les cinq années à venir, le remboursement de la dette de certains pays en développement culminera ; le report de cette dette nécessiterait donc un montant nettement plus important que celui que représenterait une suspension limitée du service de la dette. Selon les estimations de la CNUCED, en 2020 et 2021, le montant total des remboursements dans les pays en développement à revenu élevé sera compris entre 2 000 et 2 300 milliards de dollars et se situera entre 700 et 1 100 milliards de dollars dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire<sup>35</sup>.

52. La pandémie faisant rage, il pourrait être difficile et coûteux à l'avenir de trouver des possibilités de financement. Dans ces conditions, certains des pays débiteurs pourraient renoncer au montant limité qui leur est offert pour alléger leur dette et choisir d'émettre un emprunt obligataire d'un montant bien plus élevé, ce qui leur donnerait un surcroît de marge de manœuvre pour remplir leurs futures prescriptions légales imposées par le service de la dette. Ces dernières années, en outre, les pays dépourvus de notation incitative, y compris les petits pays plus vulnérables, ont exploité les possibilités offertes par les marchés obligataires. De fait,

<sup>32</sup> Organisation des Nations Unies, *United Nations comprehensive response to COVID-19: saving lives, protecting societies, recovering better* (en anglais uniquement), juin 2020.

<sup>33</sup> Anna Gelpern, Sean Hagan et Adnan Mazarei, *Debt standstills can help vulnerable Governments manage the COVID-19 crisis*, Peterson Institute for International Economics, 7 avril 2020.

<sup>34</sup> Reuters, « UPDATE 1 – World Bank chief frustrated by private creditors on poor country debt relief », 19 mai 2020.

<sup>35</sup> CNUCED, « From the great lockdown to the great meltdown » (en anglais uniquement).

les émissions d'obligations par les pays en développement ont été nombreuses au cours des deux derniers mois.

53. Les institutions financières internationales redoutent elles aussi d'être atteintes dans leur réputation. La Banque mondiale et le FMI se sont inquiétés du fait que leur participation au moratoire de la dette pourrait nuire à leur statut de créancier privilégié, conduire à ce qu'ils perdent leur notation AAA et faire augmenter en conséquence le coût futur de leur financement. Un fonds spécial a donc été établi avec les contributions de pays membres avancés ; le FMI a par la suite subventionné l'allègement de la dette des pays qualifiés qui en avaient fait la demande, en puisant dans ce fonds. Toutefois, même lors d'une pandémie mondiale sans précédent, les institutions financières internationales doivent remplir les obligations qui sont les leurs en matière de droits humains, tout comme elles y sont tenues en période normale, et s'efforcer par tous les moyens de venir en aide aux pays qui en ont besoin. Les pays en développement sont quant à eux préoccupés par le fait que les contributions des pays développés au fonds puissent être considérées comme une aide publique au développement (APD), et que par l'allègement temporaire du service de la dette dont ils pourraient bénéficier, ils soient perdants en termes d'APD.

c. *Réticence du secteur privé à participer à l'allègement de la dette*

54. Conformément à ce qu'a proposé le G20, la participation du secteur privé à la suspension du service de la dette est volontaire. Étant donné qu'il est impossible d'imposer une suspension du service de la dette en raison de l'absence d'un mécanisme mondial de restructuration et des dispositions figurant dans les contrats obligataires, il semble que le G20 ne puisse pas faire plus que d'encourager le secteur privé à offrir cette suspension à titre volontaire. À ce jour, la majorité des créanciers du secteur privé n'ont pas répondu à l'appel les incitant à s'associer à l'initiative d'allègement de la dette, même si quelques spécialistes du domaine ont fait des propositions concrètes tendant à la recherche de possibles arrangements<sup>36</sup>. On peut trouver plusieurs raisons à cet échec<sup>37</sup>. Premièrement, en raison de la diversité et du grand nombre de créanciers obligataires, il est plus difficile de s'accorder sur le sujet. Deuxièmement, il semble qu'aucune institution ne soit investie de l'autorité requise pour obliger les investisseurs privés à participer à l'allègement de la dette.

55. Les fonds voutours constituent un autre sujet de préoccupation dans la mesure où ils pourraient attendre que des occasions se présentent pour tirer parti de la situation actuelle (voir [A/70/275](#)).

56. À cet égard, il est utile de noter qu'un projet de loi est en cours d'élaboration par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, pays qui s'efforce d'éliminer les litiges susceptibles de résulter de violations contractuelles dans le cadre de l'initiative d'allègement de la dette et d'opposer les créanciers aux pays bénéficiaires du programme du G20. Plusieurs spécialistes<sup>38</sup>, en association avec des organisations de la société civile telles que *Jubilee Debt Campaign*, œuvrent à ce projet de loi qui, s'il est adopté, pourrait empêcher que des créanciers privés détenant des obligations émises en vertu de la législation britannique par un pays éligible au programme d'allègement de la dette du G20 n'engagent une action légale ou arbitrale, y compris une procédure d'exécution, contre le pays qualifié devant une quelconque juridiction du Royaume-Uni, durant une période suspensive définie.

<sup>36</sup> Patrick Bolton *et al.*, « Sovereign debt standstills: an update », VoxEU, 28 mai 2020.

<sup>37</sup> Anna Gelpern, « Now that everyone is on the standstill bandwagon ».

<sup>38</sup> Stephen Connelly *et al.*, « COVID-19: suspending debt service for indebted countries », Centre for Law, Regulation and Governance of the Global Economy Briefing Note No. 2 (Coventry, Royaume-Uni, Université of Warwick, juin 2020).

57. En raison des incertitudes complexes liées à la participation du secteur privé à l'initiative d'allègement de la dette, alors que ledit secteur pourrait, aujourd'hui plus que jamais, contribuer à la réduction des souffrances humaines résultant de la pauvreté, réduire les inégalités et protéger les droits de la personne, il est d'autant plus important de souligner que les créanciers privés ont eux aussi des obligations en matière de droits humains, notamment celles qui figurent dans les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, approuvés par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 17/4. Les institutions financières internationales et les entreprises privées sont tenues de respecter les droits de l'homme internationalement garantis, tel que mentionné dans les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme (A/HRC/20/23 et A/HRC/20/23/Corr.1, annexe, par. 9). Par ailleurs, des circonstances mettant un État dans l'incapacité de rembourser, par exemple une crise financière grave ou une catastrophe naturelle, peuvent justifier des modifications des obligations réciproques de l'État débiteur et de ses créanciers (ibid., par. 52). Comme certains acteurs du secteur privé peuvent ne pas souhaiter prendre part à un véritable dialogue et se conformer à ces obligations, il faut explorer d'autres voies possibles.

*d. La nécessité comme logique du moratoire de la dette durant la pandémie*

58. Compte tenu de la survenance brutale de la pandémie et de ses conséquences notables pour les États, il serait opportun d'envisager la possibilité de voir ces derniers dans l'incapacité d'honorer leurs accords internationaux, y compris ceux relatifs à la dette.

59. Le droit international prévoit des circonstances excluant l'illicéité d'un acte ou d'une omission par un État. La Commission du droit international considère, entre autres, la force majeure, la détresse et l'état de nécessité comme des éléments constitutifs de circonstances exceptionnelles, dans lesquelles les États peuvent être contraints de manquer à leurs obligations internationales, en particulier si des vies ou des moyens de subsistance sont menacés, aussi longtemps que la situation persiste (voir résolution 56/83 de l'Assemblée générale, annexe, art. 23 à 25).

60. De ce point de vue, la pandémie peut être présentée comme une situation exceptionnelle permettant aux pays de demander un moratoire de la dette, tel que le prévoit le droit international. En effet, elle pourrait s'apparenter à une catastrophe naturelle telle qu'un grave tremblement de terre ou un typhon.

61. En outre, les Principes visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains, établis par la CNUCED, et les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme adhèrent, les uns comme les autres, à la notion selon laquelle les créanciers et les débiteurs partagent la responsabilité de la prévention et du règlement des situations de dette insoutenable, ainsi que celle de concilier les obligations résultant de la dette et les droits humains. Il convient de noter que le précédent Expert indépendant avait souligné la nécessité de mettre en œuvre les deux séries de principes.

*e) Durée du moratoire de la dette*

62. L'incertitude qui persiste quant à l'évolution de la pandémie et au temps qui sera nécessaire à l'élaboration d'un vaccin ou d'un traitement efficace a conduit l'Experte indépendante à publier un communiqué de presse, dans lequel elle demande que le moratoire de la dette, d'une durée initiale de six mois, soit prorogé. Certaines institutions et pays ont également exprimé leur inquiétude à cet égard. En prenant récemment la décision de s'employer à étendre jusqu'à deux ans la durée de l'allègement de la dette par dons qui bénéficie aux pays vulnérables, le Conseil d'administration du FMI a montré que les propositions faites initialement par

l'institution financière et le G20 étaient insuffisantes et portaient sur un temps trop court.

63. Dans l'ensemble, le moratoire de la dette proposé par le FMI et le G20 ne prend pas pleinement en compte les changements intervenus dans la situation de la dette des pays en développement. Il en résulte que son application a été difficile et n'a pas permis, à ce jour, de dégager le volume attendu des ressources financières dont ces pays ont besoin.

## 2. Financement d'urgence et droits de tirage spéciaux

64. Le manque de liquidités est patent parmi les pays en développement et représente un obstacle majeur au traitement des problèmes soulevés par la COVID-19. Si cet obstacle n'est pas levé d'urgence, l'investissement s'effondrera et les marchés financiers seront dans la tourmente, et, plus important encore, cette situation sera source de souffrances humaines et nuira aux droits humains. La sonnette d'alarme ayant été entendue par un certain nombre d'institutions financières et d'acteurs concernés, les institutions internationales financières et autres institutions, ainsi que les banques de développement, ont toutes tenté de remédier au déficit de financement que subissaient les pays en développement.

65. Le FMI s'est attaqué au problème en offrant un financement d'urgence dans le cadre de sa facilité de crédit rapide et d'autres dispositifs. Il a reçu des demandes urgentes de financement à des conditions favorables et ne nécessitant qu'un minimum de conditions à remplir (pour des dépenses liées à la COVID-19) de 102 pays, soit un nombre inégalé jusque-là. Le Groupe de la Banque mondiale a indiqué qu'il se préparait à fournir des fonds durant les 15 mois à venir, qui pourraient atteindre au total 160 milliards de dollars, un montant à la mesure des difficultés que les pays rencontraient sur les plans sanitaire, économique et social.

66. En outre, le Secrétaire général a créé le Fonds des Nations Unies pour l'action face à la COVID-19 et pour le relèvement<sup>39</sup> en tant que fonds de financement interinstitutions destiné à appuyer les programmes dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, en particulier ceux qui sont les plus vulnérables aux difficultés économiques et aux désordres sociaux, l'objectif étant de leur permettre de surmonter la crise sanitaire et les obstacles au développement résultant de la pandémie. On prévoit que le Fonds devra être financé à hauteur de deux milliards de dollars. Des banques de développement régionales, multilatérales et bilatérales complètent le financement offert, s'étant elles-mêmes engagées à contribuer financièrement en urgence aux mesures sanitaires mais aussi sociales et économiques prises face à la pandémie de COVID-19.

67. Toutefois, en dépit du volume considérable des fonds mobilisés, le montant est encore loin de couvrir les besoins en liquidités des pays en développement. Pour satisfaire ces besoins, les organismes de développement des Nations Unies<sup>40</sup> ont demandé que soient alloués aux pays des droits de tirage spéciaux additionnels, qui sont en quelque sorte des avoirs de réserve utilisables en tant que liquidités d'appoint, destinés à combler le déficit de financement. Cette mesure avait été prise lors de la crise financière de 2008. Les droits de tirage spéciaux présentent l'avantage d'être des avoirs très liquides et non assortis de conditions, qui peuvent améliorer la situation d'un pays au regard de ses flux de trésorerie, même s'ils restent inutilisés ; ils seront par ailleurs inscrits à son bilan et joueront en faveur de la confiance accordée au pays par les marchés.

<sup>39</sup> Voir à l'adresse : <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/COVID19-Response-Recovery-Fund-Document.pdf>.

<sup>40</sup> CNUCED, « From the great lockdown to the great meltdown » (en anglais uniquement).

68. Bien que cette proposition ait reçu le soutien de certains gouvernements et institutions dans le monde, la Directrice générale du FMI a déclaré par la suite qu'il n'y avait pas de consensus parmi les membres du Fonds concernant l'allocation de droits de tirage spéciaux additionnels mais qu'un accord avait été trouvé pour que soient utilisés les droits de tirage spéciaux existants que détenaient les pays riches<sup>41</sup>. La gouvernance des institutions financières internationales reste une question qui mériterait d'être examinée, semble-t-il.

### 3. Restructuration et annulation de la dette

69. Lorsqu'un pays souffre d'une dette structurelle insoutenable et est donc surendetté ou, en d'autres termes, n'a pas la capacité de s'acquitter de ses obligations financières en raison de son insolvabilité, il faut restructurer sa dette ou l'annuler, si possible. Ne pas le faire reviendrait à priver ce pays de tout investissement, de toute croissance économique et de tout accès à de nouvelles possibilités d'emprunt, ce qui aurait de graves conséquences pour sa population. On sait d'expérience que mettre en place des mesures régressives pour répondre à une situation de surendettement conduit à une détérioration des droits humains et des moyens de subsistance, au point que la population peut perdre l'accès, entre autres, à la nourriture, aux soins médicaux, à l'eau, au logement et même à l'aide sociale dispensée en temps de crise. La pandémie continuant de sévir, l'effondrement de ces pays n'ira pas sans souffrance pour le reste de la planète. Dans un monde interconnecté et interdépendant, aucun pays ne peut être en sûreté sans que tous les autres le soient. Comme toujours, les populations les plus touchées seront celles qui sont dans la pauvreté et en situation de vulnérabilité, à la fois dans les pays développés et dans les pays en développement.

70. Il n'existe pas de régime réglementant la restructuration de la dette ou l'insolvabilité qui soit applicable aux États souverains, alors même que de tels régimes existent pour les sociétés commerciales. N'existe aujourd'hui en matière de restructuration de la dette souveraine qu'un ensemble hétérogène de dispositions coûteuses en argent et en temps (10 ans en moyenne).

71. Jusqu'à présent, le FMI et le G20 ont traité les problèmes de dette des pays en développement sous l'angle du manque de liquidités et non de l'insolvabilité. Les mesures prises n'ont donc consisté jusqu'à présent qu'à décaisser rapidement des fonds d'urgence et à proposer un moratoire temporaire de la dette, plutôt qu'à conseiller en vue d'une restructuration voire d'une annulation de celle-ci. Toutefois, à défaut de code officiel de faillite et de mécanisme ou dispositif permettant aux États souverains de rendre la participation des créanciers obligatoire, il est peu probable de voir les acteurs du secteur privé s'asseoir d'eux-mêmes à la table des négociations.

72. D'un autre côté, il serait difficile au FMI ou au G20 de proposer une restructuration de la dette, en particulier dans le cas d'obligations garanties régies par des juridictions telles que Londres ou New York. Au début de la pandémie, un certain nombre de pays jouaient déjà sous une dette insoutenable et étaient considérés par le FMI comme surendettés ou exposés à un risque élevé d'endettement. Non seulement la pandémie entraîne des dépenses élevées qui servent à sauver des vies mais elle fait également des ravages dans l'économie mondiale tant du point de vue de l'offre que de la demande, faisant basculer l'ensemble de la planète dans la récession et suscitant dans de nombreux pays une explosion de la dette publique, des entreprises et des ménages. Il est donc probable que le nombre de pays subissant une crise de la dette augmentera sous peu.

---

<sup>41</sup> Jonathan Wheatley, « Global economic outlook still worsening, says IMF: Georgieva warns prospects are 'worse than our already pessimistic projection' », *Financial Times*, 12 mai 2020.

73. Certes le moratoire temporaire de la dette et les mesures de financement d'urgence peuvent, dans une certaine mesure, atténuer le choc à court terme mais il est à redouter qu'à long terme, les pays lourdement endettés ne feroient qu'aggraver leur situation. En outre, le risque d'insolvabilité est encore plus grand pour les pays lourdement endettés qui ne sont pas éligibles à un moratoire de leur dette ou à un financement d'urgence car ils seraient alors exposés à la raréfaction soudaine du crédit. On prévoit que la grave crise de liquidités qui sévit actuellement débouche sur un problème structurel de solvabilité, ce qui veut dire qu'en plus des pays qui sont déjà surendettés, une douzaine d'autres pourraient ne pas être en mesure de rembourser leur dette souveraine.

74. La proposition de créer un mécanisme de restructuration de la dette remonte aux efforts entamés en ce sens par la CNUCED, en 1971. Plusieurs tentatives ont été faites par la suite pour donner naissance à un tel mécanisme, y compris la tentative infructueuse du FMI de créer un mécanisme de restructuration de la dette souveraine en 2002, les travaux d'élaboration des Principes visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains par la CNUCED entre 2009 et 2012 et l'adoption, en 2014, de la résolution 68/304 de l'Assemblée générale sur la création d'un cadre juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine. Les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme offrent également la possibilité d'un règlement de la crise de la dette fondé sur une approche axée sur les droits humains.

75. Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme contiennent une déclaration claire sur les obligations des entreprises en matière de droits humains (principes 11 à 15), en stipulant que celles-ci devraient éviter de porter atteinte aux droits de l'homme et s'attacher à remédier aux incidences négatives sur les droits dans lesquelles elles ont une part. Le fait que les créanciers du secteur privé ne se soient pas portés volontaires pour prendre part à la suspension du service de la dette et que des pays qualifiés pour bénéficier d'un allègement de leur dette soient réticents à demander une telle mesure témoigne de l'évolution de la situation de la dette et des difficultés liées à la coordination des créanciers et des débiteurs dans le cadre d'une initiative internationale ; il pointe, une fois de plus, la nécessité de disposer d'un mécanisme de restructuration. Le processus de restructuration étant lent et coûteux, il est difficile de le mener rapidement à bien en temps de crise s'il ne repose pas sur une volonté politique à toute épreuve.

76. En raison des vulnérabilités que présentent certains pays face à la dette, cette situation étant héritée pour la plupart d'entre eux de la crise financière mondiale de 2008, des incertitudes qui continuent de planer sur la durée de la pandémie et le coût final de ses effets néfastes tant économiques que sociaux, ainsi que de l'aggravation de la situation de l'endettement, la restructuration et l'annulation de la dette sont des échéances inévitables à terme. Il est donc fondamental de s'y préparer et d'entamer des travaux préliminaires dans cette éventualité. À l'heure actuelle, ce qui importe le plus est de fortifier la volonté politique et de mettre sur pied des coalitions internationales.

## IV. Conclusions et recommandations

**77. La COVID-19 a pris le monde au dépourvu. Une pandémie d'une telle ampleur ne s'était plus produite depuis un siècle et l'évolution du virus et de la situation nous demeure inconnue à bien des égards<sup>42</sup>. Sa propagation et les**

<sup>42</sup> Bureau régional de l'OMS pour l'Asie du Sud-Est, « Communicating and managing uncertainty in the COVID-19 pandemic: a quick guide », 27 mai 2020.

mesures de confinement total qui en ont résulté ont porté un rude coup à l'économie des pays du monde, en particulier ceux en développement. Ses conséquences se feront sentir des années durant.

78. Afin d'aplanir la courbe des infections au virus de la COVID-19 et de poser les jalons d'une reprise économique et sociale équitable, résiliente, plus verte et durable, il faut remédier aussi rapidement et efficacement que possible aux problèmes d'endettement, en particulier ceux des pays en développement. Ces derniers ayant abordé la pandémie avec des niveaux d'endettement record, le fardeau de la dette est un obstacle qui empêche les gouvernements de s'acquitter de leurs obligations en matière de droits humains, notamment pour ce qui est de la protection sociale et des services médicaux et de base dont ces pays ont urgemment besoin. Les gouvernements n'ont d'autre recours que d'utiliser leur faible marge de manœuvre budgétaire, puiser dans leurs réserves de devises étrangères et emprunter davantage pour ralentir la propagation du virus. Il en résulte un accroissement de la dette publique, cette tendance ne pouvant que s'aggraver dans un futur proche. En règle générale, les pays pauvres ne sont à même de réduire leur endettement que lorsque le climat économique mondial est favorable et les prix des produits de base stables. Malheureusement, l'économie est dans une phase de grave récession et de récentes prévisions font état d'un risque d'aggravation. On peut donc redouter que la crise de la dette ne s'étende à d'autres pays et que les défaillances ne redoublent dans un proche avenir, aussi bien du côté de la dette souveraine que de l'endettement privé. Étant donné ce sombre tableau et l'absence de démarche fondée sur les droits de l'homme pour s'attaquer aux problèmes d'endettement, l'Experte indépendante rappelle aux États, aux institutions financières internationales et au secteur privé les responsabilités et les obligations qui leur incombent dans la situation actuelle au regard des droits humains, et elle soumet à leur examen les recommandations formulées ci-après.

79. Les recommandations formulées à l'intention des États, tant sur le plan individuel qu'en tant que membres des institutions financières internationales, sont les suivantes :

a) La coopération internationale et le multilatéralisme sont essentiels pour aider les pays à traverser la crise et pour poser les jalons d'une reprise économique mondiale solide, durable et inclusive. Les États doivent prendre des mesures à titre individuel et de manière conjointe dans le cadre de la coopération internationale pour lutter contre la pandémie et ses conséquences et permettre l'exercice des droits humains universels. Aux articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, comme dans d'autres traités et déclarations relatifs aux droits humains, il est clairement demandé aux États de coopérer et de se porter mutuellement assistance en vue de réaliser certains objectifs, dont le développement, l'élimination des obstacles au développement, la recherche de solutions aux problèmes économiques, sociaux, sanitaires et connexes rencontrés dans le monde, et la promotion du respect universel et de l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

b) Un moratoire de la dette plus global doit être mis en place au bénéfice de tous les pays lourdement endettés, durement touchés par la pandémie et ayant demandé un allègement de leur dette, notamment les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire et les petits États insulaires en développement, de sorte à leur octroyer une plus grande marge de manœuvre budgétaire.

c) Tous les gouvernements doivent axer leurs efforts sur la protection et la promotion des droits humains et sur la lutte contre les inégalités dans leur action face à la COVID-19, notamment pour ce qui est de l'allocation de leurs

ressources financières. Les personnes en situation de pauvreté ou de vulnérabilité doivent bénéficier des ressources utilisées pour combattre la pandémie, les principaux destinataires ne devant pas en être, à terme, les grandes entreprises et les personnes jouissant d'un statut social privilégié. Il incombe aux institutions internationales, aux États et au secteur privé de remplir leurs obligations en matière de droits humains en agissant collectivement pour surmonter la pandémie.

d) Même si la prorogation de l'aide sociale aux personnes en situation de pauvreté ou de vulnérabilité aggraverait le problème budgétaire, il importe de ne pas retirer prématurément cette aide afin de ne pas précipiter un plus grand nombre de personnes dans le piège de la pauvreté et d'éviter les pertes massives d'emplois. Conformément aux normes relatives aux droits de l'homme, il est tout aussi important de se donner du temps et une certaine latitude pour permettre une reprise solide de l'économie avant l'introduction de mesures d'assainissement des finances publiques ou d'austérité. La voie de la reprise sera longue, semée d'embûches et tumultueuse.

80. Les recommandations formulées à l'intention des institutions financières internationales et des États sont les suivantes :

a) S'agissant des pays surendettés, le moratoire de la dette est nécessaire mais ne saurait se substituer à une restructuration ou à une annulation, l'expérience passée ayant montré que les pays non solvables ont des difficultés à se libérer du piège de la dette, ceci d'autant plus que personne ne sait quand l'économie mondiale retrouvera sa situation d'avant la COVID-19. Les institutions financières internationales et les créanciers sont engagés à réfléchir à des critères d'annulation de la dette et à le faire dès que possible.

b) Toutes les parties prenantes sont encouragées à reprendre l'action visant à l'élaboration d'un dispositif de restructuration de la dette souveraine, sans attendre qu'une autre crise survienne. La restructuration de la dette étant un processus complexe, qui demande beaucoup de temps et coûte cher, les périodes de crise donnent lieu, faute de mécanisme existant approprié, à la recherche affolée d'autres solutions. Un tel dispositif devra tenir pleinement compte des considérations liées aux droits humains.

c) Au stade actuel, il est vital d'injecter des liquidités dans l'économie des pays en développement afin de sauver des vies et des moyens de subsistance. Les institutions financières internationales et les banques de développement, notamment régionales, multilatérales et bilatérales, sont encouragées à continuer d'aider utilement les pays en développement sur le plan financier. Ce faisant, elles aideront non seulement lesdits pays à lutter contre la pandémie mais elles empêcheront aussi qu'un plus grand nombre de pays ne transforment leur crise de liquidités en une crise due à leur insolvabilité.

d) Il convient d'examiner la demande d'une nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux. Ceux-ci peuvent constituer une source appréciable de liquidités utilisables par les pays qui en ont besoin, en particulier ceux dépourvus d'accords de crédit croisés avec les grandes économies ou les groupements économiques.

e) Les analyses de soutenabilité de la dette et l'allègement de la dette doivent intégrer les obligations relatives aux droits de l'homme, y compris les normes de viabilité sociale et environnementale et un indice de vulnérabilité de vaste portée, afin de veiller à ce que le service de la dette ne compromette pas l'exercice des droits de l'homme ni la réalisation des objectifs de développement durable dans l'ensemble des pays en développement (voir [A/71/305](#)).

f) De nombreux facteurs, tant externes qu'internes, peuvent conduire à une crise de la dette. Afin d'éviter qu'une telle crise ne survienne, les créanciers et les emprunteurs devraient mener leurs activités de manière responsable et ne pas être guidés par la quête du rendement à tout prix ni alléchés par de faibles taux d'intérêt ou tentés de croire qu'un cycle de croissance économique dure toujours. Agir de manière responsable permettrait de réduire au minimum l'emprunt excessif et les pratiques de prêt à risques. Il importerait de reconsidérer les Principes visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains et les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme.

g) Les réformes entreprises depuis 2003 pour modifier les contrats relatifs aux obligations garanties peuvent concourir à rendre le processus de restructuration de la dette plus facile à mener. De telles réformes présentent certes d'importantes limites mais devraient cependant être poursuivies et étendues. Par ailleurs, la pandémie plaide en faveur d'une dette souveraine conditionnée par la situation économique de l'État emprunteur, tel que le permettent les obligations indexées sur le produit intérieur brut. Certains contrats d'emprunt sont à présent pourvus de clauses moratoires relevant de la clause de force majeure, ce qui pourra aider les pays en cas de calamité.

81. Les recommandations formulées à l'intention du secteur privé sont les suivantes :

a) Les créanciers du secteur privé sont vivement engagés à suspendre tout contentieux relatif au moratoire de la dette pour une durée limitée, durant la pandémie. Les pays dont la dette est composée d'obligations étant plus nombreux, la participation du secteur privé est cruciale pour que le moratoire prenne véritablement effet.

b) Les agences de notation devraient suspendre les déclassements procycliques durant la pandémie. De cette façon, il sera possible aux institutions financières internationales de proposer un allègement de la dette sans craindre d'être rétrogradées et les pays pourront accepter cette mesure sans se soucier de leur futur accès aux marchés de capitaux. L'objectif n'est pas de faire en sorte que le service de la dette absorbe les ressources financières limitées des pays lourdement endettés et les laisse sans moyens de lutter contre la pandémie.