



Assemblée générale

Distr. générale
4 août 2021
Français
Original : anglais

Soixante-seizième session

Point 75 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 la personne, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale, en application des résolutions [34/3](#) et [46/8](#) 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 la personne, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, Yuefen Li.

* [A/76/150](#).



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 la personne, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, Yuefen Li

Réforme de l'architecture internationale de la dette et droits de l'homme

Résumé

Dans le présent rapport, l'Experte indépendante se concentre sur la réforme de l'architecture internationale de la dette et les droits de l'homme en procédant à l'examen des lacunes et limites de ladite architecture et en tentant d'évaluer les réformes passées ou proposées récemment. Face à la crise de la dette en cours, il est impératif que la réforme, quelle qu'elle soit, accorde la priorité à la justice sociale, à l'équité et aux droits de l'homme et résolve les problèmes structurels, afin d'éviter de tomber dans un cercle vicieux. L'Experte indépendante fixe un double objectif à cette réforme : premièrement, la structure de la dette doit avoir la capacité de contrer les crises de la dette de manière efficace et en temps opportun ; deuxièmement, et c'est plus important, elle doit permettre de prévenir de futures crises. La défense des droits de l'homme doit constituer un objectif ultime de la réforme. L'Experte indépendante présente des conclusions et recommandations aux États et à la communauté internationale.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Impact de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) sur la dette et la situation socioéconomique	5
III. La réforme de l'architecture internationale de la dette n'a pas commencé.	9
A. Considérations relatives aux droits de la personne.	9
B. Architecture internationale de la dette avant la pandémie de COVID-19	11
C. Une rhétorique affirmée, mais des réformes faibles.	13
IV. La réforme est urgente pour prévenir les crises de la dette	15
A. Les droits de la personne au centre des réformes de l'architecture de la dette	16
B. Protection statutaire contre les procès.	17
C. Garantie d'un accès suffisant à une liquidité inconditionnelle, sans endettement en temps de crise	18
D. Droits de tirage spéciaux et nouveaux mécanismes d'allocation	18
E. Réforme des agences de notation.	19
F. Réforme de l'évaluation de la soutenabilité de la dette	19
G. Renforcer la transparence.	20
V. Nécessité d'une réforme pour résoudre les crises de la dette.	21
VI. Conclusions et recommandations.	23

I. Introduction

1. La pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) a été le catalyseur de l'une des plus importantes crises mondiales de l'histoire moderne, jetant les pays dans la récession simultanément, débordant des infrastructures de santé déjà affaiblies après une décennie d'austérité, et creusant les inégalités socioéconomiques dans les pays et entre eux. Les turbulences économiques et financières mondiales qui ont accompagné la pandémie ont eu des implications graves en termes de protection et d'exercice des droits de la personne. La contraction de l'économie et les baisses de revenus qui s'en sont ensuivies sont allées de pair avec une hausse sans précédent des dettes et déficits, ce qui a mis en évidence les crises de la dette des pays en développement. La capacité des États à réagir est profondément inégale, ce qui entraîne une gamme variée d'impacts négatifs sur le développement économique et social et sur le plein exercice de tous les droits de la personne. Cette situation est particulièrement préoccupante dans les pays à faible revenu, les petits États insulaires en développement et les pays à revenu intermédiaire, qui ont été exclus des premières mesures d'allègement du service de la dette. La pandémie a révélé le plus cruel des dilemmes : le choix entre satisfaire les créanciers ou protéger les droits de la personne, notamment les droits à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'éducation et à la sécurité sociale.

2. Malheureusement, la gestion de la pandémie a révélé des lacunes dans l'architecture internationale de la dette et fait ressortir les dangers, surtout en temps de crise, d'un système orchestré par les créanciers dans lequel les États ne peuvent pas fournir les ressources nécessaires pour combattre de multiples crises, ne bénéficient pas de l'égalité d'accès ni de conditions égales d'accès aux financements nécessaires, et sont contraints de réaffecter des fonds et réduire des dépenses socioéconomiques nécessaires pour rembourser leurs créanciers. Les mesures d'allègement qui ont été prises n'ont offert qu'un répit temporaire face au service de la dette à un petit nombre d'États, tandis que la communauté internationale semble hésiter à répondre aux préoccupations structurelles concernant les pays à revenu intermédiaire, où vit plus de 73 % de la population mondiale, soit environ 5,7 milliards de personnes¹.

3. Le resserrement de l'espace budgétaire, une forte contraction du produit intérieur brut (PIB), l'augmentation des dépenses et l'insuffisance d'une liquidité non assortie de conditions ont forcé les pays à s'endetter toujours plus, ce qui a des conséquences substantielles en termes de réalisation des droits humains de leurs populations et de droit au développement de ces pays. La situation a été fortement aggravée par les défaillances persistantes d'un système financier international incapable de prévenir efficacement les crises de la dette ou de mettre en œuvre des mécanismes de riposte et de résolution adéquats tout en respectant les obligations à l'égard des droits de la personne. La pratique existante en matière de résolution de la crise de la dette est fragmentée, non coordonnée, inéquitable et caractérisée par trop peu d'allègement, trop tard, les pays se trouvant de ce fait incapables de résoudre complètement les problèmes liés à la dette et piégés dans un processus qui tient essentiellement compte des besoins des créanciers. Le résultat en est un coût social exorbitant pour les populations des pays débiteurs.

4. Le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 46/8, a reconnu la nécessité d'une réforme de l'architecture financière mondiale, y compris des agences de notation, et a insisté sur le fait qu'une architecture financière internationale plus efficace est plus que jamais nécessaire pour pallier les retombées socioéconomiques

¹ Division de la population du Département des affaires économiques et sociales, « World Population Prospects 2019 », disponible sur <https://population.un.org/wpp/>.

de la pandémie de COVID-19. Il a également reconnu que les pays en développement ont des besoins de liquidité et de soutien financier massifs pour faire face à la pandémie et à ses répercussions sur l'économie et sur tous les droits de la personne, et que l'allègement de la dette peut jouer un rôle clé dans la libération de ressources en vue d'une croissance et d'un développement durables, comprenant la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté et du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

5. Le Conseil a également demandé que des mesures d'allègement de la dette, lorsque cela se justifiait, soient poursuivies activement et avec diligence, en veillant à ce qu'elles ne remplacent pas d'autres sources de financement et qu'elles soient accompagnées d'une augmentation de l'aide publique au développement. En outre, dans sa résolution 46/11, le Conseil a demandé à l'Experte indépendante de mener une étude visant à freiner le transfert illicite de fonds et atténuer ses effets dommageables sur l'exercice des droits humains.

6. Dans le présent rapport, l'Experte indépendante se concentre sur la réforme de l'architecture internationale de la dette et les droits de l'homme et tente d'évaluer les réformes passées ou proposées récemment. L'architecture internationale de la dette doit accorder la priorité à la justice sociale, à l'équité et aux droits de l'homme, et les réformes doivent résoudre les problèmes structurels afin d'éviter des cercles vicieux de dette. L'Experte indépendante présente des conclusions et recommandations aux États et à la communauté internationale.

7. Pour l'élaboration du rapport, l'Experte indépendante a reçu des réponses détaillées à son appel à contributions de la part des États, de la société civile et d'agences des Nations Unies, d'institutions internationales, de commissions économiques et d'universitaires². Elle a également organisé, le 26 mai 2021, une consultation en ligne avec des organisations de la société civile et des universitaires de diverses régions et disciplines. L'Experte indépendante exprime sa gratitude pour les apports, discussions et idées de grande valeur qui ont été échangés et dont a bénéficié le présent rapport.

II. Impact de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) sur la dette et la situation socioéconomique

8. Plus d'un an après le début de la pandémie de COVID-19, ce qui était une situation de vulnérabilité face à la dette a connu une aggravation spectaculaire. Les niveaux d'endettement mondiaux, en pourcentage du PIB, ont augmenté de 13 points de pourcentage en 2020, pour atteindre 97,3 %³. La dette publique des pays en développement est passée de 40,2 % en moyenne à 62,3 % du PIB entre 2010 et 2020, plus d'un tiers de cette augmentation ayant été observé en 2020⁴. En 2020, la dette publique a augmenté dans 108 pays en développement sur 116, les pays qui avaient la dette la plus importante avant la pandémie connaissant les plus fortes augmentations. Des dirigeants ont appelé à la mise en place de mesures de riposte à la COVID-19 « quoiqu'il en coûte », mais le système financier international n'a pas suivi : malgré l'appel public de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) à dépenser, leurs propres engagements se sont avérés bien en

² Voir www.ohchr.org/FR/Issues/Development/IEDebt/Pages/InternationalDebtArchitecture.aspx.

³ Fonds monétaire international (FMI), *Moniteur des finances publiques 2021*, Chap. 1 (Washington, avril 2021).

⁴ Eurodad, « Une pandémie de dette : dynamique et implications de la crise de la dette de 2020 (mars 2021). Disponible à l'adresse suivante : https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/2112/attachments/original/1624441545/French_a_debt_pandemic.pdf?1624441545.

deçà des promesses comme des besoins⁵. Les pays se sont retrouvés en proie à des tensions budgétaires et fortement endettés, sans autre choix que d'emprunter pour faire face à des besoins urgents et éviter l'effondrement de leur économie. Cinq pays se sont trouvés en défaut et les cas de révision à la baisse de la notation de la dette souveraine ont triplé en 2020⁶.

9. Une proportion croissante de pays à faible revenu est en situation de surendettement ou de risque élevé de surendettement⁷. Les pays à revenu intermédiaire ont été parmi les plus durement touchés par la pandémie. Une étude du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)⁸ a identifié le total des paiements de service de la dette à risque pour la période de 2021 à 2025, en ce qui concerne la dette publique et garantie par l'État à long terme des pays à revenu intérieur de la tranche inférieure (49 %) et de la tranche supérieure (45 %). L'étude a aussi montré qu'une part importante de la dette des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure est considérée comme « en défaut ou défaut imminent ». Plusieurs petits États insulaires en développement sont exposés à un risque accru de surendettement, un quart de leurs recettes d'exportation environ étant consacré au service de la dette publique extérieure (voir A/74/943). Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, dont le Ghana, le Kenya, le Nigeria et la Zambie, font face à un service de la dette supérieur à 20 % de leurs recettes fiscales, et connaissent une escalade des tensions sociales liées à la pauvreté et aux inégalités⁹. La Zambie, par exemple, était déjà confrontée à un niveau élevé de dette extérieure avant la pandémie, associé à une forte baisse des prix des produits de base et des recettes de l'État. On estime à environ 1,2 million le nombre de personnes vivant dans une extrême pauvreté en Zambie, et sont confrontés à une baisse des perspectives d'emploi et de moyens de subsistance en raison de la pandémie, ainsi qu'à l'absence d'accès à l'eau potable, à l'assainissement et aux structures sanitaires. Le budget 2021 de l'État a toutefois alloué 25,4 % aux secteurs sociaux, tandis que le service de la dette représentait 39 %.

10. Les pays à faible revenu sont systématiquement confrontés à un coût d'emprunt plus élevé, malgré des taux d'intérêt historiquement bas. Ils doivent également faire face à l'inégalité de l'accès aux monnaies de réserve, aux marchés financiers internationaux et, de ce fait, à une incapacité à accéder à des liquidités à court terme. Les rendements obligataires américains à long terme, qui ont atteint leur plus haut en février 2021, affecteraient le coût de l'emprunt et de renouvellement pour les pays en développement. Comme l'indiquait l'Experte indépendante dans son précédent rapport (A/75/164), les inégalités existantes entre les pays ont été exacerbées.

11. Malgré la nature mondiale de la pandémie, la riposte est très variable. Les États qui le pouvaient ont agi rapidement pour juguler les retombées socioéconomiques, par des programmes de grande envergure comprenant un soutien direct et indirect aux salariés et aux petites et moyennes entreprises, l'enveloppe budgétaire totale allouée à la pandémie par l'ensemble des pays s'élevant à 16 000 milliards USD à mi-mars 2021¹⁰. L'essentiel de ces dépenses a été engagé par des pays à revenu élevé ou à

⁵ T. Stubbs et al, « Whatever it takes? The Global Financial Safety Net, Covid-19, and Developing Countries », in *World Development*, Vol. 137, septembre 2021.

⁶ Voir www.fitchratings.com/research/sovereigns/2020-transition-default-study-shows-spike-in-sovereign-downgrades-27-05-2021.

⁷ En avril 2021, sept pays étaient en situation de surendettement et 29 à risque élevé de surendettement. Voir www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DsAlist.pdf.

⁸ Lars Jenson, « Sovereign Debt Vulnerabilities in Developing Economies » (Programme des Nations Unies pour le Développement, New York, 2021). Disponible à l'adresse suivante : undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/54241%20-%20UNDP%20WP%20Debt%20Vulnerability-web.pdf.

⁹ FMI, *Moniteur des finances publiques*, p. 8.

¹⁰ *Ibid.*, p. 1.

revenu intermédiaire de la tranche supérieure. En moyenne, les économies avancées ont déployé environ 24 % de leur PIB de mesures fiscales destinées à stimuler leur économie, tandis que les pays à faible revenu n'y consacraient que 2 % d'un PIB beaucoup plus modeste¹¹. En Amérique latine et dans les Caraïbes, par exemple, les politiques budgétaires expansionnistes ont représenté 4,6 % du PIB en moyenne¹². Tous les pays n'ont toutefois pas pu augmenter leurs dépenses ; de fait, 23 les ont réduites pendant la pandémie¹³. Si certains pays à revenu élevé ont mis en place une seconde vague de mesures de relance et que l'économie mondiale a été stimulée par le programme américain de 1 900 milliards de dollars déployé en 2021, on estime à 10 000 milliards de dollars l'écart négatif de dépenses au plan mondial par rapport aux projections d'avant la pandémie¹⁴. Les mesures budgétaires ont effectivement amorti la récession économique¹⁵, mais l'impact partout sur le globe a néanmoins été dévastateur et très inégal. La fortune des milliardaires s'est accrue de 3 900 milliards de dollars US entre le 18 mars et le 31 décembre 2020¹⁶, tandis qu'en avril 2021, le Programme alimentaire mondial signalait que plus de 31 millions de personnes en Afrique de l'ouest et centrale allaient être confrontées à la faim en raison d'une combinaison de cherté des denrées alimentaires et de répercussions de la pandémie. En mai 2021, l'Indice des prix des produits alimentaires de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture a suscité des inquiétudes au vu des prix mondiaux de l'alimentation, en hausse de 39,7 % par rapport à mai 2020, atteignant le niveau le plus élevé depuis septembre 2011.

12. Le service de la dette supplante les dépenses sociales. Avant la pandémie, un pays sur huit dépensait plus en remboursement de sa dette que pour les secteurs de l'éducation, de la santé et de la protection sociale combinés. Certains pays parmi les plus pauvres au monde, comme Haïti, la Gambie, le Soudan du Sud et le Tchad, sont confrontés aux niveaux de service de la dette les plus élevés, et lui consacrent des montants plusieurs fois plus élevés qu'aux dépenses sociales essentielles¹⁷. À mesure que les difficultés liées à l'endettement augmenteront, les ressources seront de plus en plus réaffectées à l'endiguement et la gestion de la crise de la dette, au détriment des besoins urgents des personnes pauvres et vulnérables.

13. Les effets défavorables de la pandémie sont alarmants, avec un retournement abrupt de décennies de réduction de la pauvreté et donc un plus grand nombre de personnes dans le monde dépourvues d'accès à une protection sociale.¹⁸ Selon

¹¹ Voir <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2021/02/24/blog-the-great-divergence-a-fork-in-the-road-for-the-global-economy>.

¹² Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2021: Fiscal policy challenges for transformative recovery post-COVID-19* (Santiago, 2021). Disponible à l'adresse suivante : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46809/1/S2100169_en.pdf.

¹³ Isabel Ortiz et Matthew Cummins, « Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021-25 and alternative pathways » (avril 2021). Disponible à l'adresse suivante : <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>.

¹⁴ Voir <https://unctad.org/news/global-economy-gets-covid-19-shot-us-stimulus-pre-existing-conditions-worsen>.

¹⁵ FMI, *Moniteur des finances publiques 2021*, p. 10.

¹⁶ Oxfam, *Le virus des inégalités*, (Oxford, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, 2021). Selon le rapport, leurs fortunes cumulées s'élèvent désormais à 11 950 milliards de dollars, ce qui équivaut aux montants dépensés par les gouvernements du Groupe des Vingt dans le cadre de la riposte à la pandémie.

¹⁷ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), « Covid-19 and the Looming Debt Crisis » (Florence, Italie, avril 2021). Disponible à www.unicef-irc.org/publications/pdf/Social-spending-series_COVID-19-and-the-looming-debt-crisis.pdf.

¹⁸ D'après l'Organisation internationale du travail (OIT), la moitié de la population mondiale n'a accès à aucun système de protection sociale, et 23 % supplémentaires n'ont qu'un accès insuffisant à ces systèmes. Voir OIT, *Rapport sur la protection sociale dans le monde 2017-2019*

L'Organisation internationale du travail (OIT), les pertes en heures de travail pour 2020 ont été environ quatre fois plus importantes que pendant la crise financière mondiale de 2009¹⁹. Par rapport à 2019, 108 millions de travailleurs supplémentaires sont désormais considérés par l'OIT comme extrêmement ou modérément pauvres, eux-mêmes et les membres de leurs familles vivant avec moins de 3,20 dollars par jour en termes de parité de pouvoir d'achat²⁰. Le chômage et l'inactivité de la main-d'œuvre ont augmenté spectaculairement, entraînant une perte de revenu du travail (avant aides au revenu) de 3 700 milliards de dollars²¹. L'Amérique latine et les Caraïbes ont été lourdement affectées par la pandémie, qui a aggravé les écarts de développement structurels de la région en termes d'inégalité, d'espace budgétaire restreint, de faible productivité, d'informalité et de fragmentation des systèmes de protection sociale et de santé²². Les petits États insulaires en développement sont confrontés à une dette extérieure plus importante que la moyenne des pays en développement, et présentent simultanément des indicateurs de service de la dette élevés. Ils subissent également des chocs externes tels que des ouragans et l'impact du changement climatique, capables de réduire, voire d'effacer subitement le PIB d'une année. Alors que le changement climatique pousse sur le devant de la scène la question de la dette écologique, il est urgent de résoudre la question du financement de l'action climatique et ses impacts sur l'espace budgétaire et la soutenabilité de la dette.

14. Tant que le virus circule, la reprise mondiale prendra du temps. Avec près de 200 millions de cas confirmés et 4,22 millions de décès en juillet 2021²³, la pandémie de COVID-19 poursuit son travail de dévastation. Des augmentations alarmantes du nombre de cas au plan mondial au printemps 2021 – dues à de nouveaux variants qui se transmettent rapidement, des changements dans les mesures de protection du public et la lassitude liée au confinement – s'ajoutent aux inégalités face à la vaccination d'un pays à l'autre. Plus de 4,21 milliards de doses de vaccin ont été administrées dans le monde, 14,8 % de la population mondiale ayant un schéma vaccinal complet. Cependant, 1,1 % seulement des personnes vivant dans les pays à faible revenu ont reçu au moins une dose, tandis que les pays à revenu élevé ou intermédiaire de la tranche supérieure ont administré plus de 82 % des vaccins²⁴. Avec des ressources limitées, la plupart des pays à faible revenu dépendent de subventions extérieures et de programmes multilatéraux comme le Mécanisme pour un accès mondial aux vaccins (COVAX) pour financer l'accès aux vaccins. Comme l'a souligné le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, non seulement cette situation représente une discrimination en termes de droit à l'accès à la vaccination au niveau mondial, mais elle sape aussi le progrès vers la réalisation des Objectifs de Développement Durable, en particulier les Objectifs 3, 10 et 17 (E/C.12/2021/1, par. 1). À titre d'illustration, des pays comme la Tunisie, pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, ont clairement indiqué dans leurs demandes de financement additionnel

(Genève, 2017). Voir [A/HCR/47/36](#) au sujet de la situation actuelle du droit à la sécurité sociale tout au long du cycle de vie et l'appel à la mise en place d'un fonds mondial pour la protection sociale.

¹⁹ OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde, Tendances 2021* (Genève, 2021). Disponible à la page www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_795453.pdf.

²⁰ Voir <https://blogs.worldbank.org/fr/opendata/actualisation-des-estimations-impact-pandemie-covid-19-sur-pauvrete> ; Ortiz et Cummins, « Global austerity alert ».

²¹ Organisation internationale du travail, « Observatoire de l'OIT : Le COVID-19 et le monde du travail » (septième édition (Genève, 2021)). Disponible à l'adresse suivante : www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_767223/lang--fr/index.htm.

²² CEPALC, *Fiscal Panorama*.

²³ Voir **Error! Hyperlink reference not valid.** <https://covid19.who.int>.

²⁴ Voir <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.

que le fardeau de la dette dépasserait 100 % du PIB si l'on incluait les garanties de l'État et les dettes des entreprises publiques. Cela peut affecter les dépenses et l'établissement du budget de l'État et, notamment, sa capacité à financer de manière suffisante des dépenses critiques liées à la COVID-19, dont l'acquisition de vaccins et les mécanismes de distribution nécessaires²⁵.

15. Le dilemme entre servir la dette ou sauver des vies a été propulsé sur le devant de la scène. Comme l'a souligné Kevin Watkins, Directeur général de Save the Children : « quand les revendications des créanciers menacent les droits des enfants, il n'y a qu'un choix possible, et c'est celui de défendre le droit de l'enfant »²⁶. Les pays n'ont pas tous la même capacité à financer la reprise nécessaire, malgré le fait que la capacité à protéger les droits de la personne est liée de manière inextricable à celle de dépenser les ressources nécessaires. Un fardeau de la dette de plus en plus lourd et la fréquence croissante des difficultés à rembourser la dette auront des impacts négatifs sur la capacité des États à honorer les droits économiques, sociaux et culturels de leur population. Comme l'a déclaré le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les États parties sont tenus de consacrer le maximum de leurs ressources disponibles au plein exercice de tous les droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit à la santé. Comme cette pandémie et les mesures prises pour la combattre ont eu des effets négatifs disproportionnés sur les groupes les plus marginalisés, les États doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour mobiliser les ressources nécessaires pour lutter contre la COVID-19 de la manière la plus équitable possible de façon à éviter d'imposer un fardeau économique supplémentaire à ces groupes. L'allocation des ressources doit donner la priorité aux besoins particuliers de ces groupes (E/C.12/2020/1, par. 14).

III. La réforme de l'architecture internationale de la dette n'a pas commencé

A. Considérations relatives aux droits de la personne

16. L'absence actuelle d'un mécanisme équitable et efficace de résolution de la crise de la dette, souvent dite « non-système » par ceux qui travaillent sur la dette souveraine, a entraîné des situations qui sapent considérablement la capacité des États à promouvoir et protéger les droits de l'homme et qui ont donné lieu à des mesures rétrogrades injustifiées affectant les droits économiques, sociaux et culturels dans de nombreux pays en développement.

17. À de nombreuses occasions, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a rappelé l'obligation, des États, énoncée dans l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de prendre des mesures pour agir, au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte. Ce faisant, le Comité a : a) souligné le rôle central que doivent jouer la coopération et l'aide internationales, dont l'aide publique au développement, et b) mis en garde les États emprunteurs sur les mesures rétrogrades injustifiables dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, qui constitueraient une violation du Pacte.

18. En particulier, l'État emprunteur doit veiller à ce que les conditions des prêts ne réduisent pas sa capacité à respecter, protéger et exercer les droits visés dans le Pacte. Comme l'a remarqué le Comité, si l'adoption de mesures rétrogrades est inévitable,

²⁵ Voir <https://documents1.worldbank.org/curated/en/754341617069835875/pdf/Tunisia-COVID-19-Response-Project-Additional-Financing.pdf>.

²⁶ Voir <https://live.banquemondiale.org/solutions-dette-pays-pauvres>.

ces mesures devraient être nécessaires et proportionnées, en ce sens que l'adoption de toute autre politique, ou l'absence de mesures, aurait des effets encore plus néfastes sur les droits économiques, sociaux et culturels. Elles ne devraient rester en place que dans la mesure où elles sont nécessaires ; elles ne devraient pas être source de discrimination ; elles devraient permettre d'atténuer les inégalités, qui tendent à se creuser en période de crise, et de faire en sorte que les droits des personnes et des groupes défavorisés et marginalisés ne soient pas touchés de façon disproportionnée ; et, enfin, elles ne devraient pas affecter le contenu essentiel minimum des droits protégés par le Pacte (E/C.12/2016/1, par. 4).

19. D'autres mécanismes de surveillance des organes de traités ont également fourni une interprétation des obligations faisant autorité, en clarifiant le lien essentiel entre l'affectation des ressources disponibles aux droits de l'homme et la politique macroéconomique et budgétaire, y compris en matière de gestion de la dette. Dans son commentaire général n° 19 (2016) sur les emprunts publics, le Comité des droits de l'enfant a reconnu que la gestion durable de la dette par les États, au nom des créanciers et des prêteurs, peut contribuer à mobiliser des ressources pour les droits de l'enfant. Une gestion durable de la dette suppose la mise en place d'une législation, de politiques et de systèmes transparents qui définissent clairement les rôles et les responsabilités en matière d'emprunts et de prêts, ainsi que la gestion et la surveillance de la dette. Le Comité reconnaît également qu'une dette insoutenable à long terme peut faire obstacle à la capacité d'un État à mobiliser des ressources pour les droits de l'enfant et entraîner des taxes et des redevances qui ont des retombées négatives sur les enfants. Les incidences sur les droits de l'enfant devraient donc être également évaluées en ce qui concerne les accords relatifs à la dette (CRC/C/GC/19, par. 78).

20. Ces dernières années, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, exerçant sa fonction de surveillance, a mis en exergue ces principes en ce qui concernait des États précis. En 2019 par exemple, il a recommandé à l'Équateur de revoir les mesures économiques prises et envisagées, en l'appelant notamment à ne pas réduire les dépenses sociales dans les domaines de l'éducation et de la santé par rapport aux niveaux atteints en 2018 [E/C.12/ECU/CO/4, par. 6 b)]. En 2018, le Comité, conscient de la crise financière en Argentine, s'est toutefois dit préoccupé par la réduction des niveaux de protection des droits du fait de l'inflation et des mesures d'austérité ». Le Comité s'est inquiété en outre de ce que, dans le cadre de l'accord conclu avec le Fonds monétaire international, le Gouvernement ait prévu un objectif de déficit zéro pour 2019, ce qui ne fera qu'aggraver la réduction des dépenses sociales (E/C.12/ARG/CO/4, par. 5), et a appelé l'État partie à protéger les lignes budgétaires consacrées aux investissements sociaux en faveur des groupes les plus défavorisés et à œuvrer à une application effective et durable des politiques publiques, de manière à garantir les droits économiques, sociaux et culturels de ces groupes. En 2015, dans le cadre de son engagement avec le Soudan, le Comité a recommandé que l'État partie veuille à tenir dûment compte des obligations qui lui incombent en vertu du Pacte dans le cadre de ses négociations avec des institutions financières internationales, notamment avec le Fonds monétaire international (E/C.12/SDN/CO/2, par. 18).

21. De même, le Comité des droits de l'enfant, dans ses rapports périodiques sur le Mozambique [CRC/C/MOZ/CO/3-4, par. 10 c)] et l'Angola [CRC/C/AGO/CO/5-7, par. 9 g)] concernant l'allocation de ressources aux droits des enfants, a appelé les États à procéder à des évaluations de l'impact des mesures d'austérité dans les domaines liés, directement ou indirectement, aux droits de l'enfant. Il leur a rappelé d'allouer des ressources budgétaires suffisantes, conformément à l'article 4 du Pacte, pour permettre l'exercice des droits de l'enfant et, en particulier, d'augmenter le budget alloué aux secteurs de la santé, de l'éducation et social. Conformément à ces

normes internationales, l'équipe de pays des Nations Unies pour le Liban a également soumis au FMI un document de position présentant un certain nombre de réformes politiques immédiates et à moyen – terme dans divers domaines, dont les droits de l'homme et la gouvernance nationale²⁷.

22. Les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, présentés par l'ancien Expert indépendant (voir [A/HRC/20/23](#)) et approuvés par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution [20/10](#), se fondent sur des dispositions émanant de divers instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ils ont vocation à créer, pour les États et tous les acteurs concernés, publics comme privés, nationaux comme internationaux, le lien entre la dette extérieure et les droits de l'homme. Ils réitèrent la primauté des droits de la personne sur le service de la dette, en offrant une perspective détaillée des principes essentiels de droits de l'homme dans leur application aux États emprunteurs et prêteurs et aux institutions internationales. La prévention et la résolution des crises de la dette passe de manière indispensable par les principes directeurs relatifs à l'évaluation de l'impact des réformes économiques sur les droits de la personne, élaborés par l'ancien Expert indépendant en 2019 et qui s'appliquent aux États, aux institutions financières internationales et aux créanciers (voir [A/HRC/37/54](#) et [A/HRC/40/57](#)).

B. Architecture internationale de la dette avant la pandémie de COVID-19

23. Les processus en place pour prévenir et résoudre la crise de la dette sont une collection de normes, d'acteurs et de procédures, témoignant d'essais et d'erreurs accumulés sur plusieurs décennies de crises et régies par les besoins des créanciers et d'institutions dominées par les créanciers comme le Club de Paris des créanciers des pays industrialisés, les institutions de Bretton Woods, le Groupe des Sept et le Groupe des Vingt. Entre 1950 et 2010, plus de 600 cas de dette souveraine ont nécessité une restructuration²⁸, mais beaucoup de ces exercices ont échoué à s'assurer que les débiteurs renouaient avec la viabilité et un certain degré de confiance. Au lieu de cela, depuis 1970, plus de la moitié de l'ensemble des restructurations impliquant des créanciers privés ont été suivies, dans les cinq ans, de nouvelles restructurations, ce qui indique que l'allègement du fardeau n'était tout simplement pas suffisant pour produire des résultats positifs, ne serait-ce qu'à moyen terme²⁹.

24. L'architecture de la dette, telle qu'elle existe actuellement, crée une incertitude longue quant aux ressources budgétaires, en raison de retards de restructuration qui érodent considérablement la capacité des États à affecter des ressources aux droits de la personne. Le non-système actuel encourage les réticences, crée des incitations perverses à l'arbitrage judiciaire, génère des déséquilibres entre créanciers et fait de la non-participation à la restructuration une option lucrative. L'architecture de la dette existante est caractérisée par une augmentation des procédures des créanciers, tant en termes de fréquence que de montant en cause, essentiellement à l'initiative de fonds qui spéculent sur des pays surendettés en achetant des dettes fortement décotées avant de poursuivre le débiteur pour en obtenir le remboursement intégral³⁰. En 2010, la

²⁷ Voir <https://lebanon.un.org/sites/default/files/2021-02/UNCT%20Leb%20PositionPaper%20toIMF.pdf>.

²⁸ U. Das et al., « Sovereign Debt Restructurings 1950–2010 », Document de travail du FMI (2012). Disponible à l'adresse suivante : www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Sovereign-Debt-Restructurings-1950-2010-Literature-Survey-Data-and-Stylized-Facts-26190.

²⁹ Voir https://unctad.org/system/files/non-official-document/2019_panel4_guzman.pdf.

³⁰ Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=13675>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22090> et <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/>

restructuration de la dette était accompagnée de procédures contentieuses dans plus de 50 % des cas³¹, avec des profits exorbitants compris entre 300 % et 2000 %³².

25. L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale ont constitué des réponses très tardives à la problématique, longtemps ignorée, de la dette publique bilatérale et multilatérale des pays à faible revenu. Ces initiatives ont créé un cadre d'allègement de la dette soumis à d'importantes conditionnalités, reposant sur l'opinion erronée selon laquelle ces initiatives et, par la suite, leur version renforcée en 1999, suffiraient à produire des résultats bénéfiques et durables. Cependant, 24 pays pauvres très endettés ont été ciblés par 46 procédures instituées par des créanciers, pour un montant total de dettes en cause de l'ordre de 13 % à 15 % de leur PIB. Le système existant a laissé certains des pays les plus pauvres, la Sierra Leone et l'Ouganda par exemple, face à des paiements ordonnés par voie judiciaire atteignant 35 % du service de la dette en un an³³. Après des années de consolidation fiscale ordonnée par le FMI et la Banque mondiale, les pays qui ont bénéficié des Initiatives se retrouvent à nouveau dans le piège du surendettement.

26. Suite à l'instabilité croissante dans les pays à revenu intermédiaire, à la crise en Asie du Sud-Est et aux défauts de l'Argentine et de la Fédération de Russie, le FMI a proposé au début des années 2000 un mécanisme de restructuration de la dette souveraine afin de résoudre les difficultés de remboursement de la dette³⁴. Cette occasion de mettre en place un mécanisme global a été bloquée par une poignée de pays et, depuis lors, la réforme de l'architecture internationale de la dette a reposé sur des modifications progressives des contrats obligataires, introduisant et renforçant des clauses d'action collective et mettant à jour des clauses *pari passu* destinées à dissuader des créanciers minoritaires non coopératifs de s'engager dans des actions contentieuses. Bien que ces mesures soient les bienvenues, elles sont insuffisantes.

27. Une critique fondamentale de l'architecture de la dette existante se fonde sur le rôle central du FMI, une institution qui a une grande influence sur l'espace politique des pays, en ceci qu'elle stipule des objectifs macroéconomiques relatifs aux équilibres budgétaires, et intervient dans un éventail toujours plus large de problématiques comprenant la privatisation des biens publics, la libéralisation des échanges et des marchés de produits, ainsi qu'une foule de réformes des marchés qui entravent la capacité des États à s'acquitter efficacement de leurs obligations en matière de droits de la personne. Ces conditionnalités ne sont pas nécessairement négociées avec les États et encore moins avec leurs populations ; l'ancien Expert indépendant a souligné à ce titre la responsabilité de complicité des institutions financières internationales en ce qui concerne les violations des droits de la personne résultant de réformes économiques rétrogrades (voir A/74/178). La structure de gouvernance du FMI lui confère un pouvoir disproportionné, les voix de pays uniques supplantant de loin les représentations de plusieurs pays, ce qui érode sa crédibilité et sa légitimité à intervenir comme gestionnaire de crise. Comme l'a déclaré la Confédération syndicale internationale, ceci met en lumière la question de la gouvernance du FMI, dans laquelle les économies avancées qui ont le moins besoin

[DownloadPublicCommunicationFile?gId=17632](#). Voir aussi [A/HRC/41/51](#).

³¹ Julian Schumacher, et al. *Sovereign Defaults in the Courts* (Documents de travail CESifo, 2018). Disponible à l'adresse suivante : www.cesifo.org/en/publikationen/2018/working-paper/sovereign-defaults-court.

³² Voir https://unctad.org/system/files/non-official-document/gds_sd_2015-04-28-30_Zivkovic_en.pdf.

³³ Voir <https://archives-financialservices.house.gov/hearing110/htcaliari110807.pdf>.

³⁴ Anne O. Kruegar, *A New Approach To Sovereign Debt Restructuring* (Fonds monétaire international, Washington, 2002), p. 4. Disponible à l'adresse suivante : www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/sdrm/eng/sdrm.pdf. **Error! Hyperlink reference not valid.**

de son assistance ont le plus de droits de vote et même la capacité de bloquer des décisions majeures. Le système de quotas actuel du FMI concentre entre les mains de quelques économies avancées le pouvoir de vote sur toutes les décisions majeures. La gouvernance du FMI doit être réformée de manière à représenter équitablement tous ses membres³⁵. Les examens généraux des quotas subissent des retards et ne suffisent pas à refléter l'évolution de la dynamique de l'économie mondiale.

28. La prévention et la résolution de la crise de la dette ont été rendues plus complexes par l'évolution du paysage des créanciers. La libéralisation massive des marchés financiers depuis les années 1980 et la rapide expansion, ainsi que le pouvoir, des financements privés ont entraîné un accroissement spectaculaire de la taille et de la complexité des flux à destination des pays en développement. Contrairement à l'opinion qui voudrait que les débiteurs soient confrontés à une hausse du coût de l'emprunt et à des difficultés de financement en raison de leur incapacité à gérer leurs fonds, du fait de la corruption ou de la gestion prolifique des finances publiques, des problèmes systémiques sous-tendent l'architecture internationale de la dette et des raisons structurelles aux fréquentes difficultés de financement rencontrées par les pays en développement. Emprunter sur les marchés de capitaux privés augmente l'exposition au cycle de liquidité mondial, déterminé essentiellement dans les économies avancées et résultant dans une large mesure de la manière dont ces économies font face à la crise financière mondiale, ce qui a des répercussions pour le reste du monde. L'évolution de la politique monétaire américaine ou européenne entraîne un resserrement de la liquidité mondiale corrélée à un coût d'emprunt majoré, ce qui met les pays face à des pénuries de capitaux pour financer leurs dépenses sociales³⁶.

C. Une rhétorique affirmée, mais des réformes faibles

29. La pandémie semble signaler que la tendance est enfin à trouver des solutions durables à la crise de la dette et la réforme de l'architecture internationale de la dette. En mars 2020, la crainte d'une vague de défaillances et d'une crise systémique de la dette a assailli les décideurs, compte tenu de l'accumulation des vulnérabilités au cours de ces dernières années. Cela a donné une impulsion à la discussion sur les réformes, qui a été accompagnée d'une nuée de propositions de modifications possibles. Plus d'un an plus tard, cette crainte s'est largement apaisée, le fait d'avoir évité le scénario du pire rendant complaisant. L'humeur est désormais plutôt à bricoler à la marge, en mettant en place une réforme nécessaire, mais insuffisante, axée sur des changements contractuels et l'accès à des liquidités par le biais de prêts contractuels et de droits de tirage spéciaux. Ainsi, l'objectif principal du FMI semble être non pas de réformer l'architecture de la dette, mais de soutenir la communauté internationale dans son effort collaboratif afin d'éviter des restructurations de la dette plus profondes lorsque cela est nécessaire³⁷.

30. En réaction aux retombées actuelles de la crise, le FMI a toiletté ses facilités de prêt de manière à accélérer l'accès des pays à une assistance d'urgence en matière de liquidité. Il a fourni des montants minimes de financements par dons afin d'annuler le service de la dette à l'égard du FMI, par le biais du Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes. En avril 2020, le Groupe des Vingt inaugurerait

³⁵ Confédération syndicale internationale, « Reforming the IMF for a resilient recovery » (Bruxelles, 2021).

³⁶ Overseas Development Institute, « Private lending and debt risks of low-income developing countries » (Londres, 2020). Disponible à l'adresse suivante https://cdn.odi.org/media/documents/200615_private_lending_debt_risks.pdf.

³⁷ Voir www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt.

l'Initiative de suspension du service de la dette, récemment reconduite jusqu'en décembre 2021. Les conditions d'admissibilité sont des critères fondés sur le revenu, ce qui fait que 73 pays seulement peuvent y participer, à condition de bénéficier d'un financement du FMI ou d'avoir formulé une demande en ce sens. Le remboursement de la dette objet de la suspension doit être effectué dans les trois ans suivant l'année de grâce, et peut revêtir la forme d'un rééchelonnement ou d'un refinancement sur la base de la valeur actuelle nette neutre. Le régime ne prévoit pas d'allègement et n'implique aucune perte pour le créancier. Dans sa contribution au présent rapport, l'État des Maldives a cité le principe de neutralité de la valeur actuelle nette comme l'un des principaux inconvénients de l'Initiative³⁸.

31. En novembre 2020, le Groupe des Vingt et le Club de Paris ont avalisé la création du cadre commun pour les traitements de la dette au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette, reconnaissant que l'Initiative elle-même ne suffirait pas. Présenté comme une percée remarquable, le Cadre commun est néanmoins un simple prolongement de l'Initiative, suivant la matrice du Club de Paris, qui ne s'applique qu'aux pays admissibles au bénéfice de l'Initiative et soumis à la condition de la camisole de force d'un programme du FMI. Le cadre commun est supposé répondre à la fois aux problèmes de liquidité et de viabilité. Il couvre les créanciers officiels du Club de Paris ainsi que des créanciers non membres du Club de Paris, au cas par cas, imposant ainsi au débiteur de solliciter un traitement comparable auprès d'autres créanciers, notamment privés, sans accorder aux pays à faible revenu des réductions immédiates et généreuses de leur dette³⁹.

32. Antigua-et-Barbuda, qui préside l'Alliance des Petits États insulaires, reproche au cadre commun que plus de la moitié des petits États insulaires du monde ne remplissent même pas les critères d'accès à cet allègement de la dette, en raison de critères obsolètes et illogiques⁴⁰, qui ignorent les besoins des pauvres vivant dans des pays à revenu intermédiaire et élevé ainsi que les vulnérabilités des Petits États insulaires en développement. À ce jour, trois pays seulement ont sollicité une assistance aux termes du Cadre commun : l'Éthiopie, le Tchad et la Zambie.

33. Globalement, la riposte s'est principalement concentrée sur l'injection de liquidités, essentiellement par le moyen de prêts non concessionnels du FMI. La proposition d'une nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux d'une valeur de 650 milliards de dollars a reçu la bénédiction de pays membres majeurs du FMI, du Groupe des Vingt et du Groupe des Sept et a été approuvée le 2 août par le Conseil des gouverneurs du FMI. Il s'agira de la plus importante émission nouvelle de droits de tirage spéciaux depuis leur création en 1969. La nouvelle émission est un mécanisme réellement non-créateur de dette, destiné à apporter des ressources financières additionnelles aux pays mais, par rapport aux besoins réels, elle est loin d'être suffisante. Selon des estimations du FMI, les pays à faible revenu ont besoin d'environ 200 milliards de dollars de secours et de redressement jusqu'en 2025, et de 250 milliards de dollars supplémentaires pour reprendre la progression de leur développement.⁴¹ Étant donné que l'attribution sera proportionnelle au quota de chaque pays au sein du FMI, ceux qui ont le plus besoin de droits de tirage spéciaux

³⁸ Voir : www.ohchr.org/FR/Issues/Development/IEDebt/Pages/InternationalDebtArchitecture.aspx.

³⁹ Voir www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt#g20q1 ; et la déclaration du Groupe des Vingt du 13 novembre 2020, disponible sur www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g20/g20_201113_1.pdf.

⁴⁰ Voir www.aosis.org/release/small-island-states-call-for-a-systemic-debt-shake-up-at-imf-and-world-bank-meetings.

⁴¹ Voir FMI, « Macroeconomic developments and prospects in low-income countries » (Washington). Disponible à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/03/30/Macroeconomic-Developments-and-Prospect-Ins-Low-Income-Countries-2021-50312>.

recevront le moins, et ceux qui n'en ont pas besoin seront les mieux servis. Les pays du Groupe des Sept représentent, ensemble, 43 % du FMI, leur part de la nouvelle émission ressortissant 283 milliards de dollars, tandis que les pays à faible revenu n'auront accès qu'à 3,2 %.

34. La pression pour la réforme de l'architecture internationale de la dette s'est accentuée. En mars 2021, le Secrétaire général, le Premier Ministre du Canada et le Premier Ministre de la Jamaïque convoquaient une assemblée virtuelle des Chefs d'États et de Gouvernements afin de discuter de l'architecture internationale de la dette et de la liquidité, dans le cadre de l'Initiative pour le financement du développement à l'ère de la COVID-19 et après. Dans le contexte de l'Initiative a émergé un « menu d'options politiques » incluant une proposition de mise en place d'une autorité indépendante en charge de la dette souveraine, « en vue, à terme, d'élaborer un projet de mécanisme multilatéral d'apurement de la dette souveraine⁴². Le Groupe des Nations Unies pour le développement durable a publié une note de synthèse insistant sur l'urgence qu'il y a à agir maintenant pour réformer l'architecture internationale de la dette et a salué les efforts d'amélioration de l'architecture existante par des clauses contractuelles, une législation ciblée de lutte contre les fonds vautours et les obligations souveraines indexées, reconnaissant l'importance des responsabilités non seulement des débiteurs, mais aussi des créanciers⁴³. L'appel à la réforme le plus percutant est venu du Premier Ministre de la Jamaïque, qui a demandé que l'Initiative de suspension du service de la dette soit élargie aux pays à revenu intermédiaire, que les créanciers privés et les agences de notation soient intégrés à la discussion sur la résolution de la crise de la dette, a souligné la nécessité de mettre en place un mécanisme de résolution de la dette souveraine et appelé à fournir un cadre de négociation collective, par les créanciers et les débiteurs, d'accords de restructuration suivant des procédures convenues à l'avance⁴⁴.

IV. La réforme est urgente pour prévenir les crises de la dette

35. Comme l'a reconnu le Secrétaire général, l'architecture de la dette actuelle s'est avérée inefficace à la fois à prévenir des épisodes récurrents d'accumulation de dette insoutenable et à restructurer la dette, lorsque cela était nécessaire, de manière efficace, équitable et durable. Elle est caractérisée par de nombreuses lacunes en matière de transparence et de clarté quant aux rôles et responsabilités. Qui plus est, aucune procédure ne motive les créanciers ni les débiteurs à collaborer dans le respect d'un ensemble uniforme de principes et de normes⁴⁵. La portée et l'étendue des réformes en cours de l'architecture internationale de la dette ne peuvent suffire à résoudre les problèmes connus. Pour obtenir des effets durables qui ne fassent pas que répéter des cycles de crises et de restructurations ratées, une nouvelle architecture de la dette est nécessaire et doit être dotée d'un objectif double : prévenir les crises futures et résoudre les crises en cours, dans le respect des normes relatives aux droits de la personne. Dans cette partie, l'Experte indépendante se concentre sur certains aspects de ces objectifs qui devraient être pris en compte.

⁴² Disponible à l'adresse suivante : www.un.org/sites/un2.un.org/files/financing_for_development_covid19_part_ii_hosg.pdf.

⁴³ Voir « Trouver des solutions aux problèmes de liquidités et d'endettement pour investir dans les ODD », disponible à l'adresse suivante : <https://unsdg.un.org/fr/resources/trouver-des-solutions-aux-problemes-de-liquidites-et-dendettement-pour-investir-dans-les>.

⁴⁴ Voir www.un.org/en/coronavirus/meeting-of-finance-ministers, déclaration du Ministre des Finances de la Jamaïque.

⁴⁵ Voir « Trouver des solutions aux problèmes de liquidités et d'endettement pour investir dans les ODD ».

A. Les droits de la personne au centre des réformes de l'architecture de la dette

36. Le respect, la protection et la réalisation des droits de la personne nécessitent des ressources financières. Les États ont besoin de disposer d'espace budgétaire et de la capacité de planification macroéconomique pour garantir les droits de la personne et s'acquitter de leurs obligations en lien avec les droits de la personne qui découlent de nombreux instruments internationaux. De ce fait, aucune réforme de l'architecture internationale de la dette ne serait efficace, équitable, soutenable et cohérente si elle ne comprenait d'emblée comme objectif principal le bien-être et la dignité des personnes, en particulier celles qui subissent discrimination, pauvreté et négligence.

37. Les précédents titulaires de mandat ont élaboré des principes directeurs qui clarifient la primauté des normes et obligations internationales en matière de droits de l'homme sur le service de la dette qui fournissent un cadre permettant de comprendre en quoi la dette souveraine constitue une question de droits de l'homme et qui traitent de l'importance des évaluations d'impact sur les droits de l'homme dans le contexte des programmes de réforme économique. Les États peuvent et devraient prendre des mesures pour incorporer ces principes dans la prise de décision des organes nationaux comme internationaux. C'est là une étape essentielle de toute réforme systémique de l'architecture de la dette. Les principes directeurs qui encouragent des perspectives plus équitables et favorables aux débiteurs comprennent, sans exhaustivité : les Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine, les Principes visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains, les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme et les principes directeurs relatifs à l'évaluation de l'impact des réformes économiques sur les droits de la personne. En outre, les organisations et réseaux de la société civile ont eux aussi élaboré des principes, tels que la charte Afrodad de l'emprunt africain⁴⁶, la charte Eurodad pour un financement responsable⁴⁷, les principes de la société civile pour résoudre la question de la dette souveraine⁴⁸ et, plus récemment, les Principes d'intégration des droits de l'homme dans la politique fiscale⁴⁹.

38. À ce jour, les Principes des opérations de restructuration de la dette souveraine représentent le cadre normatif le plus cohérent et le plus représentatif, à même de garantir que les droits de l'homme sont au centre de l'architecture internationale de la dette. Ils incluent les principes de souveraineté, de bonne foi des deux parties, de transparence, d'impartialité, d'équité de traitement, d'immunité souveraine, de légitimité, de viabilité et de décision majoritaire en matière de restructuration. Leur mise en œuvre éviterait et résoudrait de nombreuses insuffisances de l'architecture de la dette existante. Les précédentes tentatives d'amélioration de l'architecture internationale de la dette ont reçu un vote négatif et ont été boycottées par des pays créanciers⁵⁰. Il serait souhaitable que les États décident d'introduire les Principes dans

⁴⁶ Disponible à l'adresse suivante : https://afrodad.org/index.php/en/component/easy-folderlistingpro/?view=download&format=raw&data=eNpNj9FqwzAMRX8l6H2QrNBuytM22BfsrBcXFuxDYkdZGUtlP377Lhhe7J1dY90pbDr8J7wiDDGyRBDn_D5hGCiXmcKks5MiRRrdz0kWG2UiyZgjURVyhtEkK7t-xKSf4G5nnDsGmleqloUDOVskUoz7Gq3kDvsa0Q07Qocf9cXJkd_UQ7e8imL0fN28heq9C8R-Z49cE2H06xED81n0xBbyMOCHSTx28x4yMZ3Rafb9zXdnmTElHalfOhv2zqayaYvj1d60U5rY3RTjnFzy-krGhG.

⁴⁷ Disponible à l'adresse suivante : https://www.cncd.be/IMG/pdf/Charte_d_Eurodad_pour_des_prets_responsables_FR_FINAL.pdf.

⁴⁸ Disponible à l'adresse suivante : https://dette-developpement.org/IMG/pdf/debt_resolution_report_french_oct08.pdf.

⁴⁹ Disponible à l'adresse suivante : https://derechosypoliticaconfiscal.org/images/ASSETS/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf.

⁵⁰ Le 9 septembre 2014, l'Assemblée générale adoptait la résolution 68/304 par 124 voix pour,

la législation nationale, comme cela a été le cas de l'Argentine⁵¹ et de l'État plurinational de Bolivie⁵².

39. Encourager des pratiques de prêt et d'emprunt responsables signifie qu'il est nécessaire d'indiquer comment les prêteurs et les emprunteurs peuvent minimiser les conséquences désastreuses de crises de la dette pour les vies et les moyens de subsistance des populations. Cela inclut, par exemple, d'éviter les comportements abusifs ou non coopératifs et de se concentrer plutôt sur des pratiques de prêt et d'emprunt qui promeuvent la croissance et le développement, intégrées dans un cadre de droits de l'homme. En 2009, les Principes visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains ont mis en place un cadre normatif destiné à contribuer à la systématisation des bonnes pratiques. Les Principes ont été repris dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale, ainsi que dans le Programme d'action d'Addis Abeba⁵³. Les créanciers ont l'obligation de ne pas saper la soutenabilité de la dette d'un emprunteur. La responsabilité des créanciers comprend la reconnaissance du fait que l'opération d'emprunt souverain vise à protéger l'intérêt public et, de ce fait, ne doit pas être sapée, comme l'a rappelé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (voir E/C.12/2016/1). Il appartient aux prêteurs d'être transparents sur les risques financiers inhérents aux produits qu'ils offrent. Les prêteurs sont tenus de s'assurer indépendamment de l'existence d'une autorisation afin de prévenir les cas de dettes odieuses ou illégitimes. Dans le contexte d'une restructuration de la dette, les Principes visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains imposent aux prêteurs de négocier de bonne foi et de s'efforcer de parvenir à une résolution rapide des problèmes, en reconnaissant que toute réticence de leur part ayant pour but de saper les processus de restructuration constitue un acte abusif.

B. Protection statutaire contre les procès

40. L'architecture de la dette existante comporte de nombreuses failles permettant aux fonds vautours de profiter et de saboter les initiatives de restructuration et d'allègement, ce qui entraîne des coûts financiers et sociaux lourds pour les débiteurs. Le cadre juridique peut contribuer à prévenir et résoudre les crises de la dette, suivant les mesures de circonstance proposées par le passé, notamment : la loi belge de 2015 relative à la lutte contre les activités des fonds vautours⁵⁴, la loi de 2010 sur l'allègement de la dette (*UK Debt Relief Act*) du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord⁵⁵, qui plafonne les montants que les créanciers commerciaux peuvent recouvrer auprès de pays pauvres très endettés, la Facilité de réduction de la dette de la Banque mondiale visant à motiver plus de créanciers à participer et donc à réduire la dette exposée aux procédures contentieuses, et fournissant des ressources permettant aux pays de procéder au rachat de leur dette avec décote, ainsi que des engagements de membres du Club de Paris à ne pas céder de créances à des

11 contre et 41 abstentions. Le 10 septembre 2015, elle adoptait la résolution 69/319 par 136 voix pour, 41 abstentions et 6 contre : l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, Israël, le Japon et le Royaume-Uni.

⁵¹ Voir www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27207-254761.

⁵² Voir <https://eju.tv/2015/12/diputados-bolivia-aprueban-ley-adoptar-principios-la-onu-reestructuracion-deuda-soberana/>.

⁵³ Voir https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf, par. 97.

⁵⁴ *Loi relative à la lutte contre les activités des fonds vautours* du 12 juillet 2015. Disponible à l'adresse suivante : https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=15-09-11&numac=2015003318.

⁵⁵ Disponible à l'adresse suivante : <https://bills.parliament.uk/bills/570>.

cessionnaires qui n'ont pas l'intention de participer à une restructuration. Depuis la pandémie, aucune action vigoureuse visant à prévenir les procédures contentieuses n'a été menée malgré un besoin urgent en ce sens. Pour mémoire, lors de la série de poursuites instituées contre des pays pauvres très endettés, les procès ont duré jusqu'à 10 ans et il a fallu six années supplémentaires aux pays pour s'en remettre.

C. Garantie d'un accès suffisant à une liquidité inconditionnelle, sans endettement en temps de crise

41. Les pays en crise sont confrontés à un grave déficit d'accès inconditionnel et sans endettement à la liquidité. Leur avenir est marqué par une profonde austérité, des réductions des dépenses publiques étant attendues dans 154 pays en 2021 et jusqu'à 159 pays en 2022, la tendance se maintenant jusqu'en 2025. On estime à 5,6 milliards le nombre de personnes affectées par les mesures d'austérité d'ici à 2021, soit environ 75 % de la population mondiale, et 6,6 milliards, soit 85 % du total, en 2022⁵⁶. Les pays ont besoin d'un transfert net de ressources positif et soutenu pour réagir aux crises. Comme l'ont prouvé certains pays à revenu élevé, une ample liquidité permet d'éviter une catastrophe. Cela ne devrait pas constituer un privilège réservé à une élite. Au contraire, les États de tous les groupes de revenus ont toujours le besoin de protéger et promouvoir les droits de l'homme en utilisant le maximum de ressources disponibles.

D. Droits de tirage spéciaux et nouveaux mécanismes d'allocation

42. Malgré les règles complexes définies par le FMI pour régir l'utilisation des droits de tirage spéciaux, une nouvelle allocation crée la possibilité de formuler un mécanisme qui permette de réallouer les droits de tirage spéciaux attribués aux pays ayant un besoin urgent de liquidité inconditionnelle. Dans un communiqué d'avril 2021 à l'occasion de leur deuxième réunion, les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du Groupe des Vingt invitaient le FMI à présenter des propositions visant à améliorer la transparence et la reddition de comptes en matière d'emploi des droits de tirage spéciaux, tout en préservant leur caractéristique d'actif de réserve. Parallèlement, ils ont demandé au FMI d'étudier la possibilité, pour les membres, de réallouer des droits de tirage spéciaux, de manière volontaire, au bénéfice de pays vulnérables, sans retarder le processus par une nouvelle allocation⁵⁷. Le fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance du FMI pourrait constituer un véhicule de placement des droits de tirage spéciaux ayant fait l'objet de donations, puisqu'il en a utilisé par le passé⁵⁸, mais cela crée d'autres problèmes du fait de l'aspect éminemment conditionnel des prêts consentis par le fonds.

43. Les règles existantes n'obligent pas le FMI à être l'unique institution responsable du recyclage des droits de tirage spéciaux ayant fait l'objet de donations. Selon les statuts du FMI, des entités financières officielles peuvent également détenir et utiliser les droits de tirage spéciaux, notamment les institutions monétaires intergouvernementales et les banques régionales de développement⁵⁹. Le FMI est

⁵⁶ Ortiz et Cummins, « Global austerity alert ».

⁵⁷ Voir <http://www.g20.utoronto.ca/2021/Communique-Second-G20-Finance-Ministers-and-Central-Bank-Governors-Meeting-7-April-2021.pdf>.

⁵⁸ David Andrews, « Can Special Drawing Rights be recycled to where they are needed at no budgetary cost? » (Center for Global Development, 21 avril 2021). Disponible à l'adresse suivante : www.cgdev.org/publication/can-special-drawing-rights-be-recycled-where-they-are-needed-no-budgetary-cost.

⁵⁹ Voir www.imf.org/en/About/FAQ/special-drawing-

donc fondé à recycler les droits de tirage spéciaux, mais n'est pas le seul organe capable de le faire ; d'autres institutions financières pourraient apporter plus de diversité et de vitalité au processus. Par ailleurs, accorder au FMI le monopole de la fourniture de liquidité par des institutions multilatérales pourrait ne pas être une bonne idée, eu égard aux controverses concernant la conditionnalité du FMI, son parti-pris idéologique et son contrôle par des pays avancés. Il a été suggéré d'établir des mécanismes ad hoc pour les vaccins⁶⁰, pour le changement climatique⁶¹ ou que la proposition de mise en place d'une facilité de liquidité et de durabilité de la Commission économique pour l'Afrique soit en partie financée par des droits de tirage spéciaux⁶².

44. Compte tenu de la difficulté des pays à revenu intermédiaire à accéder à des prêts concessionnels, tout dispositif de recyclage de droits de tirage spéciaux doit veiller à ce que les pays à revenu intermédiaire puissent en bénéficier. Les mécanismes visant à assurer l'allocation de droits de tirage spéciaux issus de dons devraient aussi être transparents, et les États comptables de leur utilisation effective au profit de la population pour lutter contre la pandémie et soutenir une reprise plus équitable et plus sensible. En conséquence, le recyclage et l'utilisation de droits de tirage spéciaux ne devraient pas être soumis à des conditionnalités, ne devraient pas se faire aux dépens des pays bénéficiaires, mais devraient bénéficier à tous les pays vulnérables, indépendamment des groupes auxquels ils appartiennent, et ne devraient pas être considérés comme de l'aide publique au développement si les dons proviennent de pays développés.

E. Réforme des agences de notation

45. Comme exposé par l'Experte indépendante dans son rapport thématique au Conseil des droits de l'homme (voir [A/HRC/46/29](#)), les agences de notation exercent une influence considérable sur les attentes des marchés et les décisions de prêt des investisseurs publics comme privés. Les crises financières et de la dette passées ont toutefois mis en évidence les problèmes structurels inhérents aux agences de notation et leur échec à remplir le rôle qu'elles sont censées jouer. Malgré de nombreuses propositions de réformes, aucun progrès n'a été effectué. L'Experte a fait valoir que la réforme ne pouvait plus être différée, en particulier pour éviter les impacts négatifs sur les droits de la personne.

F. Réforme de l'évaluation de la soutenabilité de la dette

46. La pratique actuelle consiste à examiner la soutenabilité de la dette suivant une approche économique étroite qui se concentre sur la capacité d'un pays à rembourser sa dette sans avoir à recourir à un financement exceptionnel ni à des ajustements politiques importants, axés sur les soldes primaires. Les évaluations de la soutenabilité de la dette effectuées par les créanciers multilatéraux – le FMI et la

[right#Q6.%20Can%20existing%20SDRs%20be%20%E2%80%98recycled%E2%80%99%20or%20channeled%20toward%20other%20purposes?](#)

⁶⁰ Mark Plant, « Making the IMR's special drawing rights work for COVID-19 economic relief » (Center for Global Development, 6 mai 2020). Disponible à l'adresse suivante :

www.cgdev.org/publication/making-imfs-special-drawing-rights-work-covid-19-economic-relief.

⁶¹ Nancy Birdsall et Benjamin Leo, « Find me the money: financing climate and other global public goods » (Center for Global Development, 6 avril 2011). Disponible à l'adresse suivante :

<https://www.cgdev.org/publication/find-me-money-financing-climate-and-other-global-public-goods-working-paper-248>.

⁶² Voir www.uneca.org/stories/eca-launches-lsf%2C-a-vehicle-for-debt-management-and-fiscal-sustainability.

Banque mondiale – permettent d’aposer indûment le label de « soutenable » dans des contextes où le service de la dette peut priver un État des ressources nécessaires pour garantir les droits de la personne. La dette d’un pays ne devrait pas être qualifiée de soutenable dans un contexte de violations des droits de l’homme, de sous-financement chronique de services essentiels, tant que des ressources sont affectées aux créanciers en laissant les populations vulnérables sans possibilité d’accès à l’eau, à l’assainissement, aux écoles, aux hôpitaux ou au logement, et que les objectifs de développement ne sont pas atteints. Malgré des révisions progressives des analyses de la soutenabilité de la dette effectuées par la Banque mondiale et le FMI, ces modèles d’évaluation ne sont pas adaptés à leur finalité : les analyses sont intéressées et présentent un conflit d’intérêt, puisque ceux qui calculent l’enveloppe de financement et l’assistance nécessaire sont eux-mêmes d’importants créanciers⁶³. Les évaluations de la soutenabilité de la dette devraient plutôt reposer sur des perspectives de remboursement et de développement réalistes, en incorporant des considérations économiques, sociales et environnementales, ainsi que des dépenses de développement à long terme pour atteindre les objectifs liés aux Objectifs de développement durable. Les analyses de la soutenabilité de la dette doivent être indépendantes.

G. Renforcer la transparence

47. Une transparence accrue est essentielle pour démêler et résoudre les problèmes liés à la dette, notamment la restructuration des emprunts obligataires garantis, la garantie de la comparabilité de traitement entre créanciers consentants et non consentants, le dénouement des incohérences entre les entreprises d’État et la législation nationale sur les faillites, la classification des dettes ou la clarification du périmètre des dettes à inclure dans la restructuration. La difficulté d’accès à l’information publique sur les contrats de prêts gouvernementaux, la dépendance excessive vis-à-vis d’un petit nombre de multinationales de placement⁶⁴, l’opacité des garanties constituées en matière d’investissement dans les infrastructures, limitent tous de fait le suivi de problématiques pertinentes pour la société dans son ensemble et nécessitent de renforcer la transparence et la reddition de comptes. Afin d’éviter les conflits d’intérêts, la divulgation de la taille des participations dans des contrats d’échange sur défaillance et de leurs détenteurs est nécessaire au cours d’une restructuration de la dette. La transparence est requise pour élargir les processus au-delà des créanciers et cabinets juridiques clés. En outre, des audits de la dette peuvent contribuer à autonomiser les populations des pays débiteurs et à faire la lumière sur les politiques des autorités nationales et internationales en matière de dette.

48. Comme indiqué au point VII des Principes d’intégration des droits de l’homme dans la politique fiscale, la politique fiscale doit être transparente, participative et responsable. La population a un droit à l’information fiscale. Les organisations de la société civile signalent que pour maintenir la souveraineté des décisions de politique économique, les accords avec le FMI doivent être soumis à examen parlementaire ou au processus prévu par la constitution au plan national. Cela protégera l’espace nécessaire pour gérer la dette publique de manière à ne pas entraver l’amélioration des conditions qui garantissent l’exercice des droits de la personne. Les États doivent veiller à ce que les processus de prise de décision et les accords en matière de dette soient ouverts à un débat public informé et inclusif, notamment à la participation de

⁶³ Voir A/HRC/20/23, par. 65 et C. Laskaridis, « When push came to shove: COVID-19 and debt crises in low-income countries », in *Revue canadienne d’études du développement*, vol. 42, p. 200 (avril 2021), disponible à l’adresse suivante : www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02255189.2021.1894102.

⁶⁴ Voir www.eurodad.org/sovereign_bonds_covid19.

groupes exclus par le passé de la représentation politique dans les processus de décision liés à la dette et à l'élaboration des budgets⁶⁵.

V. Nécessité d'une réforme pour résoudre les crises de la dette

49. Lorsque la crise survient, trois mesures doivent être prises. Premièrement, un gel complet de la dette, tous créanciers confondus ; ce moratoire doit durer aussi longtemps que dure la crise. Deuxièmement l'ouverture aux pays durement touchés et confrontés à des problèmes liés à leur dette à un accès à des montants de liquidité importants et non assortis de conditions. Troisièmement, la présence des deux premiers éléments devrait ouvrir la voie à un allègement et une restructuration de la dette substantiels et profonds. Compte tenu des incitations considérables à un comportement opportuniste, l'allègement et la restructuration de la dette doivent englober la dette contractée auprès de créanciers multilatéraux comme privés. Les mesures incitatives ne suffisent pas à établir une restructuration efficace et équitable ; il faut plus de pénalités. Le montant de l'allègement devrait être calculé à l'aide d'estimations de l'espace fiscal fondées sur les Objectifs de développement durable, compatibles avec l'utilisation du maximum de ressources disponibles pour protéger et promouvoir les obligations en matière de droits de la personne. Les éléments suivants sont essentiels :

a) **Processus démocratique.** Il s'agit d'un préalable indispensable à une réforme efficace de l'architecture internationale de la dette. Les options valables ne manquent pas, mais face à des refus répétés de s'engager dans un processus démocratiquement ouvert et représentatif, toutes les stratégies reposent sur des plateformes dominées par les créanciers qui, par définition, ne peuvent pas tenir compte des besoins de la population de débiteurs. L'architecture internationale de la dette doit inclure les pays en développement dans l'élaboration collaborative de solutions justes et équitables. Selon une citation du président argentin, on ne peut parler de reprise mondiale tant que certains pays sont exclus des solutions⁶⁶. Comme les créanciers ne reconnaissent pas leurs propres actions, la gouvernance de l'architecture internationale de la dette n'a pas permis de faire entendre la voix des pays débiteurs ni de prendre en compte leurs intérêts. Le Club de Paris est une organisation informelle et volontaire au service des créanciers. Le FMI est organisé autour d'un système de quotas inéquitable et périmé, qui aurait dû être réformé depuis longtemps, à la base d'une structure de gouvernance problématique quant à sa légitimité à gérer les crises. En outre, le FMI est le promoteur de conditionnalités entraînant un manque d'espace budgétaire pour résoudre les problèmes d'insuffisance des financements et d'affaiblissement des infrastructures sociales et sanitaires, ce qui a laissé une bonne partie du monde peu préparé à faire face à la pandémie ;

b) **Éviter les mesures d'austérité.** Les programmes assujettis à des conditions se trouvant au cœur de tout accord de restructuration, les programmes d'austérité, fondés sur la réduction des dépenses publiques, l'augmentation de la fiscalité et la privatisation d'actifs publics essentiels, constituent les moyens disponibles pour résoudre les crises de la dette souveraine. Cela affecte défavorablement la croissance, la dette et l'égalité et entraîne régulièrement des impacts négatifs sur les droits de la personne (voir [A/HRC/40/57](#)). Une politique procyclique de lutte contre la crise de la dette est rétrograde ; les crises ne devraient pas être traitées par l'application de mesures de resserrement budgétaire. L'ancien Expert indépendant a fait valoir que selon les normes du droit international, les institutions financières internationales peuvent être jugées responsables de complicité

⁶⁵ Principes d'intégration des droits de l'homme dans la politique fiscale, mai 21, page 23.

⁶⁶ Voir www.eurodad.org/un_hle_debt_architecture_response.

dans l'imposition de réformes économiques qui bafouent les droits de l'homme (voir [A/74/178](#));

c) **Impartialité.** Pour bénéficier de la plus large acceptabilité possible, les crises de la dette doivent être traitées sur des plateformes impartiales, où des évaluations des allègements nécessaires sont effectuées par des acteurs sans conflit d'intérêt, à même de garantir leur impartialité et d'appliquer des critères objectifs ;

d) **Cadre multilatéral pour la restructuration de la dette.** La réforme de l'architecture internationale de la dette devrait reposer sur des normes et principes de droits de l'homme, qui offrent un cadre transparent, cohérent et universellement reconnu à même d'informer la conception et la mise en œuvre d'un mécanisme de restructuration de la dette à même de fournir une solution juste, équitable et durable aux crises de la dette.⁶⁷ Les Nations Unies devraient jouer un rôle de premier plan dans l'orientation et la mise en œuvre de la réforme afin d'établir une résolution équitable, durable et communément acceptable des crises de la dette souveraine. Un cadre multilatéral réduirait la présence de risques moraux en cours de résolution de la crise. Contrairement à l'argument selon lequel la possibilité pour les débiteurs souverains d'entamer une procédure de faillite les encouragerait à se mettre en défaut, un cadre multilatéral contribuerait à neutraliser l'équilibre inégal des pouvoirs et la distorsion qui affecte l'architecture internationale de la dette ;

e) **Annulation de la dette.** Pour les pays fortement surendettés et en proie à une contraction de leur économie, il serait impossible de sortir du piège de la dette par la croissance organique du PIB, surtout lorsque nul ne sait quand l'économie mondiale pourra revenir à son état d'avant la COVID. Une annulation de la dette est donc nécessaire pour ces pays, indépendamment du groupe auquel ils appartiennent, afin de rétablir de manière adéquate leur capacité à pourvoir aux besoins de leur population et à assurer un développement futur stable et prospère. L'importance de l'allègement devrait être mesurée à l'aune de la capacité à s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de la personne et à financer les Objectifs de développement durable et non sur la base d'analyses de la soutenabilité de la dette biaisées et inefficaces. L'annulation devrait concerner tous les créanciers, privés comme multilatéraux, et ne pas être soumise à la condition de programmes de réforme économique longs et rétrogrades. L'annulation doit être suffisamment substantielle pour garantir que de nouvelles procédures de restructuration seront évitées et que les pays bénéficiaires dégageront suffisamment de ressources. Il existe des précédents réussis, comme l'Accord de Londres de 1953, dans lequel les excédents d'exportation ont été liés au remboursement de la dette afin de garantir que le service de la dette n'épuiserait pas les ressources d'une économie exsangue. Au contraire une annulation qui laisserait le système sous-jacent inchangé ne ferait qu'aboutir à une nouvelle accumulation de problèmes. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déclaré que les mesures internationales visant à résoudre la crise de la dette devraient tenir pleinement compte de la nécessité de protéger les droits économiques, sociaux et culturels, ce qui pourrait indiquer la nécessité d'initiatives d'allègement de la dette de grande ampleur (voir [E/1990/23](#)) ;

f) **Droit à la restructuration.** Même en l'absence d'approche statutaire de la résolution de la crise de la dette, il est possible d'apporter des améliorations. Jusqu'à ce qu'un mécanisme de règlement soit mis en place, les pays ont le droit de restructurer la dette et d'être capables d'utiliser toutes les ressources disponibles, surtout en cas de crise, et peuvent le faire en se fondant sur le droit international, par exemple en faisant valoir l'état de nécessité, un changement fondamental de

⁶⁷ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Realizing the Right to Development* (New York et Genève, 2013). Disponible à l'adresse suivante : https://ohchr.org/Documents/Publications/RightDevelopmentInteractive_EN.pdf.

circonstances et la force majeure. Si le consensus sur la résolution de la crise de la dette continue à constituer une impasse, le désir a été exprimé de recourir au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies pour assurer la protection temporaire des actifs appartenant aux États souverains, comme cela s'est produit en Iraq en 2003, lorsque le Conseil de sécurité a adopté sa résolution 1483 (2003) à cet effet. Un régime juridique non contraignant pourrait s'appuyer sur les principes des Nations Unies et compléter les réformes contractuelles existantes. La codification de ces principes à des fins pratiques pourrait contribuer à guider la législation domestique. Il est essentiel d'établir une distinction entre créanciers de bonne et de mauvaise foi au cours d'un exercice de restructuration de la dette. Un registre des fonds vautours pourrait être tenu et utilisé pour s'assurer du respect des principes de bonne foi⁶⁸ ;

g) **Endiguement des flux financiers illicites.** Dans son rapport de février 2021⁶⁹, le Groupe de haut niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales pour la réalisation du Programme 2030 présente une importante évaluation des ressources perdues par les fausses factures, la corruption, l'évitement fiscal et l'évasion fiscale, ainsi que le transfert de bénéfices par les multinationales, dans les économies développées comme en développement. La comparaison avec les biens ou services publics essentiels qui auraient pu être fournis si ces fonds avaient été disponibles fait ressortir une nécessité flagrante d'une solution systémique telle qu'un pacte mondial d'intégrité financière pour un développement durable visant le bien-être des populations et de la planète, dans les pays en développement et développés. Le rapport fait valoir que sans les mesures de transformation en faveur d'une refonte de l'architecture financière internationale ciblant notamment les flux financiers illicites, les failles du financement du développement ne pourront pas être surmontées.

VI. Conclusions et recommandations

50. **Bien que la pandémie de COVID-19 ait attisé les inquiétudes et la rhétorique sur les périls d'une crise de la dette et l'urgence de la réforme de l'architecture de la dette, et il était temps, rien de substantiel n'a réellement été accompli pour le moment. Les mesures de gel de la dette, d'injection de liquidité et d'allègement du service de la dette ont été trop timorées et trop tardives, et ne sont pas parvenues à assurer aux États l'espace fiscal nécessaire pour honorer leurs obligations en matière de droits de la personne. Au lieu de cela, le service de la dette a continué à réduire la disponibilité de ressources et la capacité de planification des États pour réagir rapidement et efficacement à l'urgence d'une pandémie qui a ravagé la santé, la vie et les moyens de subsistance de centaines de millions de personnes et qui continue à sévir. La pandémie de COVID-19 a révélé brutalement la vulnérabilité des pauvres du monde aux chocs économiques, à des systèmes de santé inadéquats, à l'insécurité et aux pénuries alimentaires, ainsi qu'à l'absence d'un dispositif de protection sociale.**

51. **En l'absence d'une approche globale du traitement de la dette guidé par la législation internationale sur les droits de l'homme et d'objectifs mondiaux comme l'Accord de Paris sur le changement climatique et le Programme de développement durable à l'horizon 2030, tous les objectifs de développement seront compromis. En cette période de crises qui s'entrecroisent, avec**

⁶⁸ M. Guzman et J. Stiglitz, *A Soft Law Mechanism for Sovereign Debt Restructuring* (Initiative for Policy Dialogue, octobre 2016). Disponible à l'adresse suivante : <https://library.fes.de/pdf-files/iez/12873.pdf>.

⁶⁹ Disponible à l'adresse suivante : www.un.org/pga/75/wp-content/uploads/sites/100/2021/02/FACTI_Panel_Report-compressed.pdf.

notamment la dette, le climat et les inégalités socioéconomiques, où de nombreux pays peinent toujours à faire face à la pandémie, un ensemble de réformes ambitieux et cohérent doit de toute urgence être engagé par les États et les autres acteurs concernés.

52. L'objectif global d'une réforme de l'architecture internationale de la dette devrait être double : il s'agit premièrement d'utiliser les outils disponibles de la manière la plus progressiste possible pour riposter à la crise en cours et, deuxièmement, de jeter les fondations d'un système à moyen/long - terme à même de prévenir des crises futures ou de leur opposer une riposte rapide et efficace. Le bien-être et la dignité des populations doit être au cœur de ces réformes.

53. Dans ce contexte- Experte indépendante réitère les recommandations contenues dans ses rapports à l'Assemblée générale lors de sa soixante-quinzième session et à la quarante-sixième session du Conseil des droits de l'homme. En outre, elle fait les recommandations suivantes aux États, tant à titre individuel qu'en tant qu'États membres des Nations Unies, ainsi qu'au institutions financières internationales :

a) Accorder la priorité aux obligations liées aux droits de la personne. Les pays endettés doivent accorder la priorité à leurs obligations liées aux droits de la personne et garantir le bien-être et la dignité de leurs populations sur les conditionnalités des créanciers. Une analyse de l'impact sur les droits de la personne devrait servir à identifier les dettes qui peuvent être remboursées, l'ampleur de l'allègement de la dette à envisager et les ressources nécessaires pour garantir le respect de l'obligation d'engagement du maximum de ressources disponibles en faveur de la protection et de l'exécution des droits de la personne. Les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de la personne et principes directeurs relatifs à l'évaluation de l'impact des réformes économiques sur les droits de la personne peuvent être mis en application de manière plus systématique ;

b) Mettre en place, pour tous les créanciers, un gel immédiat de la dette des pays durement touchés par la pandémie et connaissant de sérieux problème de dette, afin d'éviter que les fonds nécessaires ne soient affectés au service de la dette. Le gel de la dette devrait concerner tous les pays les plus durement touchés et confrontés à des risques de surendettement ou déjà surendettés. L'objectif n'est pas de permettre au service de la dette d'éponger les ressources financières limitées de pays frappés par la crise en leur imposant un lourd fardeau et en les laissant sans moyens de lutte contre la crise. Pour être efficace, ce gel devra être incorporé immédiatement dans le cadre juridique national afin d'empêcher les poursuites judiciaires contre les pays ;

c) Assurer une injection de liquidité de grande ampleur, sous forme de financement sans endettement ni conditions. La réaffectation de droits de tirage spéciaux ne doit pas être considérée comme de l'aide publique au développement. Des augmentations suffisantes du financement des dispositifs de crédit préférentiel, des augmentations de l'aide publique au développement et un transfert net de ressources positif et soutenu sont également nécessaires. Un mécanisme permanent de réaffectation des droits de tirage spéciaux inutilisés est nécessaire. Il ne doit pas reposer sur le PIB par tête, mais plutôt sur l'urgence du besoin de liquidité des pays. Qui plus est, il ne devrait pas être orchestré par le seul FMI ;

d) Créer un mécanisme multilatéral de règlement de la dette. Un mécanisme légitime, indépendant et équitable, à moindre coût pour les pays débiteurs, est nécessaire de manière urgente. Il doit être convenu, conçu et

appliqué avec la participation des Nations Unies en premier ressort, et devrait garantir à tous les États membres la possibilité d'y participer. Il devrait fonctionner sur la base d'un ensemble clair de principes et de normes, comprenant une approche fondée sur les droits de la personne et la prise en compte des principes directeurs existants. Les mécanismes de résolution de la dette actuels ne sont pas généralement acceptés et sont dénués de légitimité parce qu'ils ne représentent pas la perspective des débiteurs. La restructuration de la dette est complexe, chronophage et coûteuse et, en temps de crise, on assiste souvent à une recherche de solution d'autant plus frénétique qu'aucun mécanisme n'est en place. La pandémie a rendu impératif de ne pas attendre une autre crise pour redoubler d'efforts pour adopter un tel mécanisme multilatéral ;

e) Utiliser et appliquer les principes communs existants. Les prêts et emprunts souverains et la résolution des difficultés de remboursement de la dette doivent suivre des principes mutuellement convenus. Les Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine et les Principes visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains fournissent l'ensemble de principes directeurs les plus largement acceptés. Comme indiqué dans les Principes fondamentaux, les pays disposent d'un droit à la restructuration de leur dette. Des outils sont disponibles, comme le recours à l'état de nécessité, au changement fondamental de circonstances et à la force majeure. D'autres améliorations contractuelles peuvent se poursuivre, comme la mise en place d'obligations souveraines indexées et l'assujettissement du remboursement à l'état de redressement du pays ;

f) Assurer l'annulation de la dette. Une annulation de la dette pour soulager le fardeau inhérent à celle-ci est nécessaire, sur la base des droits de la personne et des évaluations de la soutenabilité de la dette selon les Objectifs de développement durable. Les évaluations de la soutenabilité de la dette effectuées par la Banque mondiale et le FMI doivent encore être réformées de manière à intégrer des perspectives de remboursement de la dette axées sur les droits de la personne et la réalisation d'objectifs de développement à plus long terme. Comme l'expérience l'a déjà montré avec des pays pauvres très endettés, l'annulation ne suffit pas : des modifications structurelles doivent intervenir pour éliminer les inégalités globales persistantes entre pays et prévenir l'accumulation de dettes ;

g) Réformer les agences de notation. Les États doivent réduire l'adoption mécanique des évaluations des agences de notation. Celles-ci devraient améliorer la qualité de leurs notes et leur responsabilité. Des mesures et réglementations devraient être introduites pour éviter les conflits d'intérêts dans l'attribution de notations. L'absence de concurrence perpétue les comportements délictueux et élimine la motivation à améliorer la qualité des notations. La suppression de l'oligopole des « trois grandes » agences de notation pourrait être rendue possible en encourageant de nouveaux intervenants à prendre pied sur le marché, dont des agences de notation publiques ;

h) Continuer à réformer le système de quotas du FMI et éviter le recul des droits de la personne. La réforme des quotas au sein du FMI doit se poursuivre. Les mesures rétrogrades injustifiables qui affectent les droits de la personne ne doivent pas entrer dans les conditionnalités dictées par le FMI. Les institutions financières internationales sont tenues à des obligations liées aux droits de la personne et, en tant que créanciers importants, le FMI et la Banque mondiale ne sont pas des acteurs indépendants.