



Assemblée générale

Distr. générale
23 décembre 2021
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-neuvième session

28 février-1^{er} avril 2022

Point 3 de l'ordre du jour

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

Dresser un état des lieux et définir les domaines prioritaires pour orienter les futures activités de la titulaire du mandat

Rapport de l'Experte indépendante chargée d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Attiya Waris

Résumé

Le présent rapport expose le plan de travail préliminaire de l'Experte indépendante chargée d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, conformément aux résolutions 43/10, 46/8 et 46/11 du Conseil des droits de l'homme.

L'Experte indépendante entend concentrer son action sur les six thèmes suivants :

- a) La légitimité fiscale et les droits de l'homme ;
- b) L'évolution de la nature et du rôle de l'État ;
- c) Les crises, les catastrophes naturelles et les obligations financières ;
- d) L'environnement, les flux financiers illicites, la dette et les transactions financières ;
- e) La transparence de l'information financière et fiscale et des systèmes numériques ;
- f) La fiscalité mondiale et ses incidences sur les droits de l'homme.

Dans le cadre du mandat que lui a confié le Conseil des droits de l'homme, l'Experte indépendante s'emploiera activement à dialoguer, dans diverses instances, avec les États membres du Conseil ainsi qu'avec le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, le Groupe des Vingt et le Groupe des 77, les institutions financières internationales, les entités des Nations Unies et d'autres organisations internationales, les organisations de la société civile, le secteur privé et les milieux universitaires. Elle jouera de surcroît un rôle actif dans la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les manifestations connexes.



L'Experte indépendante se rendra en visite officielle dans les pays, à l'invitation de leur gouvernement, afin de recenser les bonnes pratiques et d'approfondir sa compréhension des tendances actuelles concernant les droits de l'homme en lien avec son mandat, et plus particulièrement avec les six thèmes énumérés plus haut. Elle inscrira sa démarche dans une vision à long terme, notamment en élaborant des plans et des programmes et en aidant les gouvernements à atteindre les objectifs de développement durable arrêtés au niveau international. Elle abordera en outre la dette extérieure et les autres politiques liées aux obligations financières internationales à la lumière du droit international des droits de l'homme et des normes internationales relatives à ces droits. L'Experte indépendante prodiguera ses conseils et mènera si besoin une action de sensibilisation conformément aux méthodes de travail établies des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Dans l'ensemble de ses travaux, elle s'intéressera notamment aux répercussions des politiques budgétaires sur les groupes de population marginalisés aux niveaux international, national et local. Elle dispensera des avis et recommandera des orientations en se fondant sur le droit international des droits de l'homme et les données empiriques existantes afin de démontrer que, les résultats obtenus sont meilleurs et plus durables et que le niveau de vie global s'améliore lorsque l'on met le droit et les politiques des droits de l'homme au cœur du droit, des politiques et des systèmes relatifs au développement et à la fiscalité.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Bref historique du mandat	5
III. Liens entre les droits de l’homme et les obligations financières internationales.....	8
A. Les droits de l’homme exigent des ressources	8
B. Synergies et interactions entre les parties prenantes	10
IV. Priorités thématiques et opérationnelles.....	11
A. La légitimité fiscale et les droits de l’homme	12
B. L’évolution de la nature et du rôle de l’État	13
C. Les crises, les catastrophes naturelles et les obligations financières.....	14
D. L’environnement, les flux financiers illicites, la dette et les transactions financières	15
E. La transparence de l’information financière et fiscale et des systèmes numériques	16
F. La fiscalité mondiale et ses incidences sur les droits de l’homme.....	18
V. Conclusion	19

I. Introduction

1. Le présent rapport de l'Experte indépendante, qui a pris ses fonctions le 1^{er} août 2021, est soumis en application des résolutions 43/10 et 46/08 du Conseil des droits de l'homme. Il expose à titre préliminaire les axes prioritaires du travail que la nouvelle titulaire du mandat compte mener et certaines des perspectives de progrès et des priorités majeures qu'elle a dégagées et sur lesquelles elle souhaite poursuivre la consultation avec les États, la société civile, le monde universitaire et les institutions financières internationales ainsi que d'autres acteurs compétents.
2. Dans le présent rapport initial au Conseil des droits de l'homme, l'Experte indépendante fait d'abord le bilan du travail accompli par les titulaires de mandat précédents au cours des vingt-sept dernières années, puis livre dans un second temps des observations et réflexions préliminaires sur la manière dont elle entend aborder les principales questions liées à son mandat. Ce rapport tient compte du contexte dans lequel il a été établi et des contributions reçues en vue de son élaboration ainsi que des consultations auxquelles l'Experte indépendante a pris part à Genève et en ligne, en octobre et novembre 2021, et dont elle est très reconnaissante¹. Celle-ci s'appuiera sur le travail précieux accompli par ses prédécesseurs et d'autres mécanismes des droits de l'homme compétents, y compris les grandes initiatives déjà à l'œuvre.
3. Dans le bref historique du mandat figurant dans la partie II du rapport, l'Experte indépendante se penche sur le travail accompli par les précédents titulaires du mandat, en évaluant notamment leurs réalisations, et esquisse l'approche efficace qu'elle prévoit d'adopter dans ses futurs travaux. Dans la partie III, elle fait part d'observations et de réflexions préliminaires sur les obligations financières internationales et leurs incidences sur tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels aux niveaux mondial, continental, régional, national et infranational. Elle explore également des pistes sur la manière dont seront traitées les grandes problématiques dans le cadre de son mandat.
4. Conformément aux résolutions 43/10, 46/08 et 46/11 du Conseil des droits de l'homme, l'Experte indépendante entend approfondir les coopérations existantes et continuer d'aider les États, la société civile et les autres parties prenantes, y compris les acteurs privés, en apportant sa contribution aux travaux des divers mécanismes relatifs aux droits de l'homme afin de mieux comprendre comment réaliser les droits de l'homme au moyen de la politique budgétaire.
5. L'Experte indépendante se concentre sur six priorités : a) la légitimité fiscale et les droits de l'homme ; b) l'évolution de la nature et du rôle de l'État ; c) les crises, les catastrophes naturelles et les obligations financières ; d) l'environnement, les flux financiers illicites, la dette et les transactions financières ; e) la transparence de l'information financière et fiscale et des systèmes numériques ; f) la fiscalité mondiale et ses incidences sur les droits de l'homme. Son mandat porte également sur les obligations financières internationales et la coopération internationale, ainsi que sur la question du rapatriement des fonds de provenance illicite dans les pays d'origine et ses conséquences sur l'exercice des droits de l'homme.
6. Dans le cadre de son mandat, l'Experte indépendante entend mettre en avant les moyens de répondre aux défis actuels et émergents, de cerner les nouvelles chances à saisir et d'accomplir des avancées concrètes dans la réalisation progressive des droits de l'homme, notamment des droits économiques, sociaux et culturels, en se concentrant sur ses domaines d'expertise : le droit fiscal et la politique fiscale, y compris les flux financiers illicites, et leurs incidences sur la réalisation des droits de l'homme.
7. Bien que tous les groupes de population et leurs droits humains soient essentiels, l'Experte indépendante s'intéressera essentiellement aux groupes prioritaires vivant en dessous du seuil de pauvreté, y compris aux femmes². Elle portera une attention particulière

¹ Voir <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/TakingsStockLookingForward.aspx>.

² Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté en citant un chiffre issu du *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019* publié par l'Organisation internationale du Travail, « la majorité des personnes – 55 %, soit 4 milliards d'individus – [vit] sans

aux conséquences de toutes les obligations financières internationales aux niveaux mondial, national et local sur les femmes, les jeunes, les enfants, les personnes handicapées, les peuples autochtones, les migrants, les minorités et d'autres groupes victimes d'inégalités socioéconomiques et de discrimination.

8. L'approche méthodologique que l'Experte indépendante s'attachera à suivre dans l'exécution de son mandat est décrite dans la partie IV : elle participera notamment à des débats internationaux sur l'allègement et la restructuration de la dette, le financement du développement et les flux financiers illicites, en particulier les échanges propices au développement et à la concrétisation de sa vision. L'Experte indépendante adoptera une approche prospective, distincte à ses yeux de la stratégie, de la prise de décisions, de la formulation et de la planification et garante de la pertinence à long terme de ses travaux. En effet, les pouvoirs publics et la société civile pratiquent de plus en plus la réflexion prospective pour définir leur vision et orienter par la suite la planification stratégique et l'exécution.

9. Dans le cadre de son mandat, l'Experte indépendante fournira des conseils et des orientations, échangera et prendra des décisions avec ses pairs sur les méthodes de travail des mécanismes relevant des procédures spéciales et utilisera les divers outils et instruments à sa disposition conformément au Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, au Manuel des procédures spéciales des droits de l'homme de l'ONU et aux décisions du Comité de coordination des procédures spéciales. Elle fondera ses avis et ses recommandations stratégiques sur les obligations et les orientations découlant du droit international des droits de l'homme. Elle entend aider les États et les autres parties prenantes à faire en sorte que les obligations financières concourent à la réalisation des droits de l'homme et, si nécessaire, dispenser ses conseils lorsqu'une décision délicate doit être prise dans un contexte difficile.

II. Bref historique du mandat

10. Entre 1997 et 2000, la Commission des droits de l'homme, ancêtre du Conseil des droits de l'homme, a établi le mandat de l'Expert indépendant sur les politiques d'ajustement structurel et celui du Rapporteur spécial sur les effets de la dette extérieure sur la jouissance effective des droits économiques, sociaux et culturels. En 2000, ces deux mandats fusionnaient et donnaient naissance à celui d'Expert indépendant sur les effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels³. En 2005, le titre du mandat est devenu « Expert indépendant sur les effets des politiques de réforme économique et de la dette extérieure sur la jouissance de tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels »⁴ et il a été demandé d'élaborer des principes directeurs généraux auxquels les États ainsi que les institutions financières nationales et internationales, publiques et privées, devraient se conformer pour la prise de décisions et la mise en œuvre de programmes de remboursement de la dette et de réforme structurelle, y compris ceux découlant de l'allègement de la dette extérieure.

11. En juin 2006, conformément à la résolution 60/251 de l'Assemblée générale, la Commission des droits de l'homme a été remplacée par le Conseil des droits de l'homme. Le 18 juin 2007, le Conseil a adopté la résolution 5/1, par laquelle il a reconduit le mandat de

aucune protection sociale » (A/HRC/47/36, par. 5). Dans son rapport de 2020 intitulé *Shelter from the storm: the global need for universal social protection in times of COVID-19* (À l'abri de la tempête : un besoin mondial de protection sociale universelle en période de COVID-19), Oxfam notait que 2,7 milliards de personnes n'avaient reçu aucune aide financière de l'État pour faire face au désastre économique provoqué par la pandémie de coronavirus, et la Banque mondiale a indiqué qu'entre 88 et 115 millions de personnes risquaient de retomber dans l'extrême pauvreté en raison de la pandémie, et que ce chiffre était susceptible d'augmenter de 23 à 35 millions en 2021 (*Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune* (Rapport 2020 sur la pauvreté et la prospérité partagée : Revers de fortune), p. xi, troisième paragraphe).

³ Fantu Cheru (2000-2002) et Bernard Mudho (2002-2008).

⁴ Cephas Lumina (2008-2014), Juan Pablo Bohoslavsky (2014-2020) et Yufen Li (2020-2021).

l'Expert indépendant. Il a également adopté la résolution 5/2 établissant le Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. En 2008, le Conseil a renommé le mandat « Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels », titre resté inchangé depuis lors. M^{me} Wari est la quatrième titulaire du mandat.

12. Entre 1997 et 2005, le mandat de l'Expert indépendant a été mentionné dans au moins 11 résolutions. Entre 2006 et 2012, pas moins de huit autres résolutions relatives à ce mandat ont été adoptées et, depuis 2012, au moins 16 résolutions sur les effets de la dette extérieure et le mandat de l'Expert indépendant ont été adoptées⁵. Il a souvent été fait référence à ce mandat depuis sa création. Tous les titulaires du mandat ont concentré leur attention sur les questions relatives à la dette extérieure et aux obligations financières internationales dans le contexte de la réalisation des droits de l'homme, comme le prévoit la résolution 34/3 du Conseil des droits de l'homme, qui a mis en avant les sept grands domaines d'action ci-après :

a) Les effets de la dette extérieure et des politiques adoptées pour y répondre sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels ;

b) Les incidences de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes sur les moyens dont disposent les États pour concevoir et appliquer leurs politiques et programmes, et notamment adopter des budgets nationaux qui répondent à des besoins devant impérativement être satisfaits si l'on veut promouvoir la réalisation des droits sociaux ;

c) Les mesures prises par les gouvernements, le secteur privé et les institutions financières internationales pour atténuer ces effets dans les pays en développement, en particulier dans les pays les plus pauvres et les pays très endettés ;

d) Les nouvelles orientations et les mesures et initiatives adoptées par les institutions financières internationales, d'autres entités des Nations Unies, des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales pour ce qui concerne les politiques de réforme économique et les droits de l'homme ;

e) Les effets de la dette publique, des réformes économiques et des politiques d'assainissement des finances publiques sur la réalisation des objectifs de développement durable ;

f) L'incidence des flux financiers illicites sur l'exercice des droits de l'homme ;

g) Le mécanisme chargé du suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement, afin de mettre en évidence les effets de l'ajustement structurel et de la dette extérieure sur l'exercice des droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels.

13. L'Experte indépendante est profondément reconnaissante du travail de ses prédécesseurs, qui ont largement contribué aux progrès accomplis concernant un large éventail de questions et de problèmes particuliers. Depuis la création du mandat, y compris la fusion des mandats antérieurs et les modifications qui y ont été apportées par la suite, 41 rapports thématiques ont été établis, dont chacun représente aujourd'hui encore une ressource précieuse pour la titulaire du mandat. Toutefois, ces rapports sont principalement axés sur des questions relatives à six des sept principaux domaines d'action énumérés ci-dessus, à savoir la dette extérieure, le rôle des institutions financières internationales, les politiques de réforme économique, le règlement des différends, les flux financiers illicites et les questions nouvelles et émergentes.

14. Plusieurs rapports thématiques des titulaires du mandat portent sur le lien entre dette extérieure et droits de l'homme. Les plus récents d'entre eux, ont trait, notamment, à la prise en compte des droits de l'homme dans les politiques relatives à la dette et les réflexions sur

⁵ Toutes les résolutions sont disponibles à l'adresse <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Mandate.aspx>.

la soutenabilité de la dette⁶, aux incidences des inégalités économiques et des crises financières sur les droits de l'homme (2016)⁷, aux problèmes d'endettement des pays en développement causés par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) (2020)⁸, à la réforme de l'architecture internationale de la dette et aux droits de l'homme (2021)⁹, aux autres obligations financières internationales telles que les litiges portant sur la dette, à l'arbitrage en matière d'investissement international et aux droits de l'homme (2017)¹⁰ ainsi qu'aux flux financiers illicites, aux droits de l'homme et au Programme de développement durable à l'horizon 2030 (2016)¹¹.

15. D'autres rapports antérieurs sont également axés sur l'analyse de certains droits de l'homme, comme celui traitant des conséquences de l'ajustement structurel pour les droits des travailleurs (2017)¹², et sur des groupes de population particuliers, comme les rapports concernant les incidences de la dette extérieure sur les droits des femmes (2012)¹³ et les effets des politiques de réforme économique sur les droits humains des femmes (2018)¹⁴. Le rapport entre la dette privée des individus et des ménages et les droits de l'homme a également fait l'objet d'une analyse (2020)¹⁵. Par le passé, des Experts indépendants ont également rendu compte du rôle de certains acteurs clefs, par exemple la complicité d'institutions financières internationales dans des affaires de violation des droits de l'homme (2019)¹⁶ et le rôle des agences de notation dans l'allègement de la dette, la prévention des crises de la dette et les droits de l'homme (2021)¹⁷, et une visite officielle a été effectuée auprès des institutions de l'Union européenne (2016)¹⁸.

16. Depuis 2004, les experts indépendants ont réalisé 25 visites dans des pays de toutes les régions du monde et ont examiné un large éventail de questions et de situations. Ils se sont rendus dans des pays à revenu élevé, intermédiaire ou faible et dans des pays en proie à un conflit ou sortant d'un conflit¹⁹.

17. Depuis janvier 2010, les titulaires du mandat ont envoyé plus de 90 communications, dont beaucoup de lettres d'allégation, d'appels urgents et de lettres conjointes rédigées avec d'autres titulaires de mandat, dans le cadre de la procédure de communication des procédures spéciales. Ces communications ont été adressées à des États et à des institutions financières internationales, parmi lesquelles le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, à des établissements bancaires et à d'autres institutions du secteur financier comme Crédit Suisse, VTB Capital et NML Capital Ltd., ainsi qu'à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et à d'autres parties prenantes, telles que le Groupe de travail III (Réforme du règlement des différends entre investisseurs et États) de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI)²⁰.

18. Les précédents titulaires du mandat ont élaboré des principes directeurs qui établissent clairement la primauté des normes et obligations internationales en matière de droits de

⁶ [A/71/305](#).

⁷ [A/HRC/31/60](#).

⁸ [A/75/164](#).

⁹ [A/76/167](#).

¹⁰ [A/72/153](#).

¹¹ [A/HRC/31/61](#).

¹² [A/HRC/34/57](#).

¹³ [A/67/304](#).

¹⁴ [A/73/179](#).

¹⁵ [A/HRC/43/45](#).

¹⁶ [A/74/178](#).

¹⁷ [A/HRC/46/29](#).

¹⁸ [A/HRC/34/57/Add.1](#).

¹⁹ Parmi ces pays figurent l'Argentine, l'Australie, la Bolivie (État plurinational de), le Burkina Faso, la Chine, l'Équateur, la Grèce, les Îles Salomon, l'Islande, le Japon, le Kirghizistan, la Lettonie, la Mongolie, le Mozambique, la Norvège, l'Ouganda, le Panama, la République démocratique du Congo, Sri Lanka, la Suisse, la Tunisie, l'Ukraine et le Viet Nam. Les rapports sur toutes les visites et les observations des États sont disponibles (en anglais) à l'adresse <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/CountryVisits.aspx>.

²⁰ Toutes les communications, ainsi que les réponses des États et des autres destinataires, se trouvent à l'adresse <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments> (en anglais).

l'homme sur le service de la dette, offrent un cadre permettant d'appréhender la dette souveraine comme une question de droits de l'homme et soulignent l'importance des études d'impact sur les droits de l'homme dans le contexte des programmes de réforme économique. Ces instruments comprennent les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme (2011), approuvés par le Conseil des droits de l'homme en 2012²¹, et les principes directeurs applicables aux études de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme (2019)²².

19. Selon l'Experte indépendante, les principes directeurs applicables aux études de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme peuvent permettre de cerner les effets préjudiciables que certaines politiques risquent d'avoir sur les droits de l'homme afin que les États puissent prendre des mesures de prévention adaptées. Le Conseil des droits de l'homme a également prié l'Experte indépendante de mener une analyse supplémentaire des directives sur le non-rapatriement des avoirs et de lui présenter un rapport d'étape sur le sujet en mars 2023.

20. Des progrès notables ont été accomplis dans le cadre du mandat, dont les titulaires ont examiné un large éventail de questions par le dialogue avec les États et d'autres parties prenantes, en mettant à profit les divers outils et procédures dont ils disposent, au premier rang desquels les rapports thématiques, les missions dans les pays, les principes directeurs, les consultations et réunions d'experts, les lettres d'allégation, les appels urgents et les lettres conjointes rédigées avec d'autres titulaires de mandat.

III. Liens entre les droits de l'homme et les obligations financières internationales

21. L'Experte indépendante expose ci-après les thèmes principaux qui sous-tendront et guideront l'action qu'elle entend mener durant son mandat, puis détaille les activités de recherche et les projets qu'elle souhaite entreprendre.

A. Les droits de l'homme exigent des ressources

22. Ayant à l'esprit les tendances socioéconomiques émergentes, le travail important de nombreuses parties prenantes et l'évolution de la situation des droits économiques, sociaux et culturels plus généralement, l'Experte indépendante commence son mandat en étant consciente des obstacles de taille qui s'opposent à la réalisation des droits de l'homme dans le cadre des politiques budgétaires, mais aussi des nouvelles perspectives de progrès, dont elle entend tenir compte et tirer parti dans ses futures consultations.

23. Entre autres obligations centrales aux fins de la réalisation des droits de l'homme, le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que chacun des États parties s'engage « à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le [...] Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ». Cependant, les organes internationaux des droits de l'homme et les juridictions nationales se heurtent à certaines difficultés pour définir précisément les exigences à satisfaire afin de s'acquitter des responsabilités découlant de tous les éléments énoncés au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte²³.

24. Pour ce qui est de l'aide et de la coopération internationales, les États disposent de mécanismes souvent limités pour évaluer les obligations financières internationales, qu'il s'agisse de la législation, des politiques ou encore des engagements pris en ce qui concerne

²¹ Voir [A/HRC/20/23](#), Principes approuvés par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 20/10.

²² [A/HRC/40/57](#).

²³ Attiya Waris, 2013, LawAfrica Publishing. *Tax and Development: Solving Kenya's Fiscal Crisis through Human Rights*.

les flux financiers illicites et la dette extérieure ou des arbitrages budgétaires pertinents et des décisions administratives correspondantes. Il importe de fournir des données fiables sur les contraintes en matière de ressources et les besoins concurrents aux institutions mondiales, régionales, nationales et infranationales, y compris aux institutions budgétaires et aux organes conventionnels. Il faut en outre renforcer le caractère participatif de la prise de décisions dans le domaine budgétaire et y associer davantage d'acteurs afin que toutes les parties prenantes, y compris les groupes marginalisés, puissent faire entendre leur voix. Les trois pouvoirs de l'État (législatif, exécutif et judiciaire) devraient envisager de mettre en place des mécanismes de légitimité fiscale et d'œuvrer en partenariat avec toutes les parties prenantes afin d'améliorer la législation et les politiques et de garantir la légitimité fiscale²⁴.

25. S'agissant de l'utilisation du maximum de ressources disponibles, il convient d'évaluer les obligations budgétaires et les obligations concernant les ressources au regard du droit et de la société, mais également par rapport aux structures raciale, ethnique, historique, économique, politique et idéologique et au système de croyances dans lesquels elles s'inscrivent. L'appui aux droits de l'homme devrait être évalué en tenant compte des ressources disponibles, des besoins concurrents, des politiques économiques, de la coopération et de l'aide internationales ainsi que de la solidarité tels qu'ils sont perçus. Il n'existe pas de formule simple pour définir les lois, les politiques ou les mesures d'exécution budgétaires requises pour garantir les allocations budgétaires nécessaires dans tous les pays. Néanmoins, il ne faudrait pas que l'impossibilité d'évaluer le respect de certains aspects des droits de l'homme hors d'un contexte défini ne dispense les auteurs de violations des droits de l'homme de l'obligation de répondre de leurs actes, ne conduise à ignorer ces violations ou ne pervertisse les principes régissant la légitimité fiscale.

26. Concernant la réalisation progressive des droits de l'homme au moyen d'interventions budgétaires, la légitimité fiscale repose sur sept principes clefs : l'obligation de rendre des comptes, la transparence, la responsabilité, l'efficacité, l'efficacé, l'équité et la justice. Le principe de justice devrait certainement primer tous les autres²⁵. L'Experte indépendante estime que les États devraient prendre des mesures positives pour mettre la politique budgétaire au service de la réalisation des droits de l'homme. Ces mesures devraient être prises non seulement au niveau de l'État, mais également dans le cadre d'une coopération et d'une aide internationales à l'appui des efforts nationaux.

27. Il convient d'éclaircir la nature des obligations qui incombent aux États dans différentes circonstances au moyen de procédures et de mécanismes et en définissant des obligations contextuelles. Les organes et mécanismes des droits de l'homme ainsi que les tribunaux devraient continuer de définir les obligations liées à la réalisation progressive des droits de l'homme, telles que la mobilisation du maximum de ressources disponibles et l'adoption de mesures législatives appropriées, afin d'en clarifier les contours et la teneur selon les circonstances. L'Experte indépendante se penchera notamment sur les aspects pratiques de ce qu'elle entend par « réalisation progressive de tous les droits de l'homme dans le cadre des politiques budgétaires ».

28. Les ressources budgétaires sont essentielles pour investir dans le logement, la santé, la sécurité sociale, l'alimentation, l'éducation et d'autres droits économiques et sociaux. Afin d'assurer véritablement le respect, la protection et la promotion des droits de l'homme, il faut des ressources. Dans ses travaux, l'Experte indépendante s'intéressera à la manière dont il convient de gérer les obligations financières internationales pour garantir la réalisation des droits de l'homme et la concrétisation des engagements pris dans le cadre des objectifs de développement durable. Si les audits citoyens et la budgétisation tenant compte des questions de genre sont des moyens efficaces de mettre en lumière les pratiques budgétaires illégitimes en amenant les administrations locales et nationales à rendre des comptes sur leurs procédures budgétaires et en améliorant la transparence, il faut aller plus loin en incluant les groupes marginalisés, mais aussi en introduisant la budgétisation axée sur les droits de l'homme dans les institutions internationales.

²⁴ Attiya Waris, *Financing Africa*, 2019, Langaa Publishers.

²⁵ Ibn Khaldoun, *The Muqaddimah*, et Mohammareza Shahidipak.

B. Synergies et interactions entre les parties prenantes

29. L'Experte indépendante prévoit de poursuivre et d'animer les échanges sur son mandat avec les entités et les services compétents des Nations Unies ainsi qu'avec les organismes mondiaux, continentaux et régionaux chargés des droits de l'homme et des questions budgétaires. Selon elle, il est possible d'élargir l'exécution du mandat et de l'ancrer davantage dans l'action des États et des institutions en promouvant les activités qui y sont liées pour mieux les faire connaître aux niveaux mondial, régional et national. De plus, ces démarches peuvent faire naître un dialogue avec les États et la société civile, qui sont susceptibles de bénéficier d'une période de discussions approfondies avant d'envisager des réformes législatives ou stratégiques.

30. L'Experte indépendante continuera de développer et d'approfondir les liens avec d'autres titulaires de mandat et de déterminer les domaines de collaboration possible, notamment avec les mandats liés aux questions de développement, de pauvreté et de liberté d'expression et ceux concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Elle examinera également les questions liées à la financiarisation des droits et à la hiérarchisation des ressources financières aux niveaux mondial et national dans le contexte des obligations relatives aux droits de l'homme avec d'autres titulaires de mandat et procédera volontiers à un échange de vues avec eux si l'occasion s'en présente. Les débats sur les obligations financières et leurs incidences sur les activités liées aux autres mandats seront un élément clef de l'approche de l'Experte indépendante.

31. En collaborant avec d'autres professionnels du domaine, l'Experte indépendante a appris qu'il importait de maintenir une interconnexion dynamique entre les activités menées aux niveaux national et international. Si l'on veut que les normes et les règles internationales relatives aux droits de l'homme présentent une réelle utilité et soient bien appliquées au niveau national, elles doivent être élaborées et interprétées à la lumière des expériences nationales et bénéficier des progrès réalisés dans la législation, les politiques et la pratique nationales. De même, les normes de fond et les principes universels définis au niveau international doivent nourrir et renforcer les droits de l'homme tels qu'ils s'exercent au niveau national. Si la dimension internationale est capitale, les solutions sont souvent à chercher du côté de la législation et des politiques nationales, comme dans le cas des régimes fiscaux, qui demeurent régis par le principe de souveraineté nationale.

32. La compréhension des effets de la dette extérieure et d'autres obligations financières internationales sur les droits économiques, sociaux et culturels et, plus généralement, sur l'ensemble des droits de l'homme, s'est lentement améliorée au cours des quarante dernières années, surtout lors de la dernière décennie. Des campagnes et des mouvements nationaux et internationaux ont vu le jour afin de remédier aux problèmes fondamentaux liés aux répercussions des obligations financières sur la réalisation des droits des travailleurs et des femmes, du droit au logement et du développement durable, aux incidences de la crise financière et au refus de services indispensables à l'élévation du niveau de vie. On voit de plus en plus que la dette extérieure et les mesures d'austérité mettent gravement à mal les dépenses nationales de santé et d'éducation et qu'il importe de renforcer la protection sociale, extrêmement faible. Cette prise de conscience croissante tient à une meilleure compréhension au niveau mondial du fonctionnement des régimes fiscaux. Ce sujet est analysé dans les rapports établis dans le cadre du mandat de l'Experte indépendante, ainsi que dans ceux d'autres experts des procédures spéciales²⁶.

²⁶ On se reportera par exemple aux rapports de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable (A/HRC/34/51), du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement (A/75/208), du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (A/73/396) et du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté sur le Fonds mondial pour la protection sociale (A/HRC/47/36) ainsi qu'à l'étude du Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme sur les meilleures pratiques et dispositions à prendre pour améliorer l'efficacité de la coopération transfrontière entre les États, s'agissant de l'application de la loi en ce qui concerne les entreprises et les droits de l'homme (A/HRC/35/33). Plusieurs autres communications adressées dans le cadre de divers mandats aux États et à d'autres acteurs sur les mesures d'austérité et les effets de la

33. De plus en plus, les universitaires, les institutions internationales et régionales ainsi que les organisations de la société civile appliquent des principes internationaux relatifs aux droits de l'homme à des réalités nationales particulières et utilisent le système des droits de l'homme des Nations Unies, notamment les organes conventionnels, l'Examen périodique universel et les procédures spéciales, en vue d'interpréter et de déterminer la capacité des États à contracter des emprunts et d'autres obligations financières à l'étranger, en tenant compte des obstacles régionaux, nationaux et locaux et en clarifiant les obligations des États en matière de droits de l'homme à cet égard.

34. Les difficultés liées à la complexité des transactions financières et des flux financiers dans les pays et entre eux représentent aujourd'hui un aspect primordial de l'interaction entre les acteurs nationaux et internationaux dans le domaine du droit fiscal et de la politique fiscale. À titre d'exemple, l'issue d'un certain nombre d'affaires juridiques concernant la restitution de fonds transférés de manière illicite souligne l'incapacité des États à consacrer suffisamment de ressources financières à la réalisation progressive ou immédiate des droits de l'homme. Ces questions ont été portées devant des tribunaux nationaux et des organismes régionaux et internationaux ces dernières années²⁷ et les tribunaux s'appuient de plus en plus sur les normes internationales des droits de l'homme pour statuer sur ces affaires²⁸.

35. L'Experte indépendante sollicitera des conseils de la part des États, des organes conventionnels, des institutions nationales des droits de l'homme, des organisations de la société civile, des universitaires ainsi que des spécialistes des questions budgétaires et des droits de l'homme en vue de mieux soutenir le dialogue essentiel entre les normes et les pratiques nationales, régionales, continentales et internationales. Elle est résolue à favoriser et à renforcer l'interdépendance du droit et des pratiques aux niveaux national et international dans tous les aspects de son travail, qu'il s'agisse des communications, des visites dans les pays ou des rapports thématiques.

IV. Priorités thématiques et opérationnelles

36. Tout en poursuivant les travaux de ses prédécesseurs, l'Experte indépendante s'emploiera, à titre prioritaire, à organiser des manifestations et consultations autour de questions telles que les flux financiers illicites, le non-rapatriement des fonds, le financement du développement ou le financement des objectifs de développement durable, et à participer aux débats consacrés à ces questions. Conformément au rapport du Secrétaire général intitulé « Notre programme commun », elle prendra part aux discussions sur les moyens de bâtir une économie mondiale qui profite à tous, notamment aux réflexions sur le financement durable, sur l'amélioration des mesures destinées à remédier aux faiblesses de l'architecture internationale de la dette et sur la mise en œuvre des réformes nécessaires²⁹. Dans ce contexte, elle mettra avant tout l'accent sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Elle a pour objectif d'aider les États, les acteurs de la société civile et les autres parties prenantes à promouvoir les droits de l'homme, et s'est fixée à cette fin plusieurs priorités thématiques, qui guideront son action tout au long de son mandat.

37. Comme il a été dit plus haut, les domaines d'action prioritaires et les thèmes définis dans le présent rapport le sont à titre indicatif. L'Experte indépendante souhaite en effet poursuivre ses consultations avec les États et les autres parties prenantes, en particulier les entités des Nations Unies, les acteurs du secteur privé, les institutions internationales, les autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, les organisations de la société civile et les institutions nationales des droits de l'homme, pour préciser son plan de travail. Elle tient à ce que les activités prévues au titre de chacun des thèmes de ce plan de travail soient définies de manière collaborative et participative.

crise financière et de la dette extérieure sur les droits de l'homme sont également disponibles (en anglais) à l'adresse <https://spcommreports.ohchr.org/>.

²⁷ Commission de l'Union africaine/Commission économique pour l'Afrique, Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique (2015).

²⁸ Consortium international de journalistes d'investigation, *Pandora Papers*, 2021. Disponible (en anglais) à l'adresse <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/>.

²⁹ « Notre programme commun », rapport du Secrétaire général (A/75/982, par. 73 et 131).

A. La légitimité fiscale et les droits de l'homme

38. Les régimes fiscaux et, par extension, la légitimité fiscale, doivent être considérés non seulement sous les angles du droit, de l'économie, de la politique et de la situation sociale, mais aussi compte tenu du contexte racial, ethnique, historique, économique, politique et idéologique dans lequel ils s'inscrivent³⁰. Par conséquent, tout système financier doit nécessairement avoir pour objectif d'élever le niveau de vie et de promouvoir le développement. De l'avis de l'Experte indépendante, cet objectif doit être vu à travers le prisme des droits de l'homme.

39. Dans le cadre d'une approche fondée sur les droits de l'homme, la légitimité fiscale repose sur la relation entre l'État et la société, c'est-à-dire sur le contrat social. D'un côté, l'État, création de la société, a des responsabilités à l'égard des citoyens. La perception des recettes, y compris le choix de leur montant, des sources de prélèvement et des méthodes de recouvrement, ainsi que l'utilisation et l'affectation de ces recettes, sont généralement des droits ou pouvoirs constitutionnels de l'exécutif national. L'élaboration de la politique budgétaire, de même que la perception et l'affectation des recettes nationales, ont toujours été des prérogatives de l'exécutif³¹. Tout au long de l'histoire, les recettes et, par extension, les politiques budgétaires, ont été analysées, et la définition des priorités de dépenses a été laissée pour l'essentiel à la discrétion de l'État³².

40. De l'autre côté, la société alimente l'État en ressources pour permettre son établissement et son fonctionnement à des fins déterminées. L'État a besoin de ressources, sous l'une ou l'autre forme, pour assurer des fonctions aussi fondamentales que la préservation de la sécurité publique. Il doit en percevoir auprès de la population dès les premiers stades de son développement, mais à mesure qu'il prend de l'ampleur, il doit assurer la fourniture d'un nombre croissant de biens et de services, et ses besoins en ressources augmentent en conséquence. Or l'assiette fiscale est limitée, de sorte qu'il doit hiérarchiser ses priorités.

41. Tout au long de son mandat, l'Experte indépendante s'efforcera d'examiner les politiques de perception des recettes et de dépenses publiques selon une approche fondée sur les droits de l'homme. Dans le cadre de ses travaux, elle ne considérera pas l'économie mondiale comme un tout dont les éléments peuvent être analysés isolément. Au contraire, l'économie mondiale est constituée d'une multitude d'économies tantôt complémentaires, tantôt concurrentes. Selon l'Experte indépendante, six grandes économies coexistent, qu'elles soient reconnues légalement et réglementées ou non. Elles alimentent l'économie mondiale de la dette extérieure et des autres obligations financières internationales, et ont donc de multiples incidences sur les droits de l'homme. Ces six économies sont les suivantes :

- a) L'économie formelle, c'est-à-dire l'économie reconnue légalement ;
- b) L'économie informelle ;
- c) L'économie non rémunérée, aussi appelée l'économie non reconnue (travail domestique non rémunéré, etc.) ;
- d) L'économie souterraine (légale et illégale) ;
- e) L'économie numérique ;
- f) Le troc (économie non monétaire).

42. Tout en reconnaissant la complexité des relations entre l'État et la société, qui diffèrent selon le groupe de population, et en tenant compte de la coexistence des différentes économies susmentionnées, il convient de noter que les rapports créés entre la population

³⁰ Voir Attiya Waris, *Tax and Development*, 2013, et Attiya Waris, *Financing Africa*, 2019.

« Mohammareza: Ibn Khaldun as a paradigm for the past and future of sociology and humanity », 2020, *Sociology International Journal* (MedCrave publishing online), vol. 4, n° 5, p. 153 à 159.

³¹ Voir, à ce sujet, G. Brennan et J. M. Buchanan, *The Power to Tax: analytical foundations of a fiscal constitution*, 1980, Cambridge University Press ; A. Buchanan, *The Heart of Human Rights*, 2013, Oxford University Press.

³² Voir, à ce sujet, M. Levi, *Of Rule and Revenue*, 1988, University of California Press.

dans son ensemble et l'État par l'intermédiaire des mécanismes et institutions étatiques n'ont pas toujours abouti à une amélioration des conditions de vie des citoyens et autres membres de la société (migrants, réfugiés, sans-papiers, apatrides, etc.). La hiérarchisation des priorités de dépenses dans un contexte de restrictions budgétaires est influencée par les compromis que les États doivent faire aux niveaux infranational, national, régional, continental et mondial du fait de leur incapacité à dégager des ressources suffisantes au moyen des lois et politiques budgétaires en place, ainsi que par les compromis supplémentaires que les acteurs des divers systèmes économiques doivent sans cesse faire en raison de la stagnation persistante du niveau de vie. L'adoption d'une approche fondée sur les droits de l'homme, notamment du principe de réalisation progressive, selon lequel la communauté internationale doit prêter assistance aux pays en développement pour les aider à gérer leur dette extérieure et leurs autres obligations financières internationales, contribuerait à accroître le montant des ressources disponibles.

B. L'évolution de la nature et du rôle de l'État

43. En application du droit international des droits de l'homme, l'État est tenu de respecter les instruments auxquels il est partie. Dans le cadre du suivi de l'application de ces instruments et des débats constructifs de la communauté internationale, l'accent est mis sur la responsabilité des gouvernements nationaux. Ceux-ci ne sauraient pourtant être considérés comme les seules autorités chargées de la mise en œuvre des traités internationaux. Les administrations infranationales (au niveau de l'État, de la province ou de la municipalité, par exemple) ont souvent un grand pouvoir de décision quant à la réalisation des droits de l'homme et partagent donc avec le gouvernement national la responsabilité du respect des obligations internationales de l'État. La réalisation des droits de l'homme au moyen des politiques financières est de plus en plus complexe en raison des récentes mutations de l'économie (évolution des opérations de conversion de dettes, par exemple), des changements climatiques, du fait que les fonds consacrés à la lutte contre ce fléau ne sont pas clairement affectés aux pays les plus touchés, des préoccupations croissantes que suscite l'accès à l'information financière à l'ère numérique, ainsi que des flux financiers illicites. Si la collaboration avec le secteur privé peut élargir la marge de manœuvre des États, des questions subsistent quant à la capacité et à la disposition des acteurs privés à se conformer à la législation. La mondialisation et l'accroissement du pouvoir des villes (administrations locales) au détriment de celui des gouvernements nationaux pourraient conduire à une sous-estimation du poids des interventions locales.

44. Des acteurs mondiaux tels que les sociétés transnationales et les institutions financières multilatérales ou bilatérales contribuent grandement à la réalisation des droits de l'homme, mais sont également responsables de violations de ces droits et d'atteintes à ceux-ci. Les activités des sociétés transnationales du secteur extractif ou les projets de développement lancés et supervisés par des partenaires multiples, dont des institutions financières internationales, peuvent avoir de lourdes conséquences. L'évolution de la nature de l'État, la diversification de ses fonctions et la multiplicité des acteurs responsables de la mise en œuvre de ses obligations en matière de droits de l'homme complexifient l'application des politiques budgétaires. Les cas où des institutions financières sont de moins en moins enclines à financer l'exploitation de mines à charbon, tandis que d'autres sont poursuivies en justice pour avoir violé les droits des générations suivantes, illustrent bien les changements à l'œuvre.

45. Les États s'associent souvent à des prestataires de services privés ou à des associations locales pour exécuter des programmes. Certains progrès ont été faits à l'échelle internationale en faveur d'une meilleure définition des responsabilités des entreprises et autres acteurs privés, par exemple avec l'adoption des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme³³, mais il sera essentiel, pour les concrétiser, que les États s'acquittent de l'obligation qui leur incombe de réglementer les activités des entreprises afin d'en garantir la compatibilité avec les objectifs de promotion des droits de l'homme.

³³ A/HRC/17/31.

46. L'Experte indépendante juge important de souligner que les États sont responsables en dernier ressort du respect de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme, de sorte qu'il ne peut y avoir de « sous-traitance » des garanties fondamentales, mais elle affirme aussi que, pour que l'exercice des droits de l'homme soit effectif, tous les membres de la société, ainsi que les administrations publiques de tous les niveaux et de toutes les branches du pouvoir, doivent être conscients de ces obligations et fermement déterminés à les honorer. Le respect et la réalisation des droits de l'homme reposent souvent sur des partenariats entre les administrations locales, les associations locales et les acteurs privés, preuve qu'il s'agit là d'une responsabilité partagée et d'un engagement commun.

C. Les crises, les catastrophes naturelles et les obligations financières

47. Comme d'autres situations d'urgence et crises graves, la pandémie de COVID-19 a exacerbé les inégalités, la lutte pour des ressources disponibles en quantité limitée et les difficultés d'accès aux liquidités. La situation est aggravée par la capacité restreinte des États à réglementer les transactions financières internationales. L'Experte indépendante entend se pencher sur la question de la dette extérieure et des obligations financières connexes dans le contexte du redressement post-COVID-19 tout en prêtant une attention particulière aux autres obligations financières liées à la crise.

48. De nombreux travaux ont été consacrés à l'étude des signes annonciateurs d'une crise financière et des liens entre dette extérieure et crises humanitaires. Nombre de ces signes sont connus, mais il est souvent difficile de déterminer les mesures à prendre face aux nouveaux types de crises, y compris les crises multiples, qui se confondent et sévissent presque simultanément. L'Experte indépendante compte entamer une réflexion approfondie et mener de vastes consultations pour mieux comprendre comment les États, les sociétés et les autres parties prenantes peuvent tirer parti des travaux d'analyse disponibles et définir la marche à suivre en cas de nouvelles crises diverses et multiples. Elle abordera notamment la question de l'inclusion de fonds d'urgence dans les budgets nationaux.

49. Il a été constaté que le mercantilisme était répandu pendant et après les crises. Si rien n'est fait pour lutter contre ce type de comportement, il peut en découler une aggravation de la pauvreté et des inégalités dans des pays où la population vit déjà dans la précarité. En effet, les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement sont souvent les plus lésés³⁴. D'aucuns ont affirmé que le mercantilisme avait été omniprésent pendant la pandémie, un certain nombre d'entreprises ayant engrangé des bénéfices colossaux. D'après certaines informations, 17 des 25 entreprises américaines les plus rentables ont gagné 85 milliards de dollars de plus en 2020 qu'au cours des années précédentes³⁵, et les milliardaires ont vu leur fortune croître de 5 500 milliards de dollars pendant la pandémie³⁶. De tels chiffres mettent en évidence la persistance de régimes fiscaux potentiellement illicites, qui restreignent la marge de manœuvre budgétaire des États.

50. L'Experte indépendante entend s'intéresser non seulement aux sources traditionnelles de financement de la promotion des droits de l'homme, mais aussi aux nouvelles méthodes de financement découvertes pendant la pandémie, comme les fonds et impôts de solidarité, les initiatives de remise de dettes en échange de l'adoption de mesures d'adaptation aux changements climatiques, et diverses solutions novatrices de simplification des régimes fiscaux mondiaux et nationaux.

³⁴ <https://www.etoconsortium.org/en/main-navigation/library/>.

³⁵ Oxfam, « Pandemic profiteers exposed », 22 juillet 2020, disponible à l'adresse <https://www.oxfam.org/en/press-releases/pandemic-profiteers-exposed-report>.

³⁶ C. Collins, « Global billionaires see \$5.5 trillion pandemic wealth surge », 2021, *Institute for Policy Studies*, disponible à l'adresse <https://ips-dc.org/global-billionaires-see-5-5-trillion-pandemic-wealth-surge/>.

D. L'environnement, les flux financiers illicites, la dette et les transactions financières

51. Dans certains pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, les modiques ressources dont disposent les États sont utilisées pour rembourser des créanciers publics et privés, et pourraient à terme se retrouver sur des comptes bancaires étrangers après avoir été l'objet de transactions illicites. À mesure que la crise climatique s'aggravera, les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs climatiques vont augmenter et les pays s'enliseront dans une crise budgétaire de plus en plus profonde. Les potentielles répercussions négatives des changements climatiques sur l'exercice des droits de l'homme sont multiples : les populations pourraient être privées de nourriture et de leurs moyens de subsistance, être déplacées, n'avoir plus accès à l'eau et souffrir de la faim et de l'extrême pauvreté. Des millions de personnes pourraient tomber dans le cercle vicieux de la pauvreté accentuée par les changements climatiques et se trouver dans l'incapacité d'en sortir. En outre, des activités telles que la chasse illégale ou l'exploitation forestière illégale pourraient dégrader les conditions écologiques au niveau local, avec pour conséquences une aggravation des dégâts causés par les changements climatiques et de l'endettement des ménages.

52. La question de la dette extérieure est cruciale, en particulier dans les pays en développement, où l'endettement sert à bâtir, à relancer, à stimuler ou à développer l'économie. Toutefois, la plupart de ces pays ont tendance à assurer le service de leur dette en empruntant davantage plutôt qu'en utilisant leurs propres ressources. Cet endettement peut aboutir à un important déficit des finances publiques sans pour autant contribuer au développement³⁷. S'il existe une relation inverse entre le taux d'intérêt réel et le taux de croissance du produit intérieur brut réel dans un pays surendetté, on parle de « dette odieuse ». Les pays devraient affecter les fonds empruntés aux secteurs productifs et au financement d'infrastructures essentielles, qui améliorent la productivité de l'économie tout en protégeant l'environnement³⁸.

53. Les flux financiers illicites ont des effets néfastes sur l'économie. Comme l'ont souligné la plupart des banques multilatérales de développement, les pays en développement sont souvent dans l'incapacité de mobiliser suffisamment de capitaux d'investissement d'origine nationale pour soutenir une croissance économique à la fois solide et durable³⁹. Les flux financiers illicites limitent les ressources que les États peuvent affecter au financement d'infrastructures et de politiques sociales, notamment de mesures destinées à réduire la pauvreté et les inégalités tout en préservant l'environnement. De ce qui précède, on peut déduire que les flux financiers illicites réduisent la quantité de monnaie en circulation dans les pays, poussant les États à contracter des emprunts à l'étranger. Toutefois, l'emprunt peut aussi accroître la fuite des capitaux⁴⁰. Chaque année, quelque 1 000 milliards de dollars échappent aux pays en développement par divers moyens (contrebande, blanchiment d'argent, fraude fiscale des entreprises, etc.). À côté de ces sorties de capitaux, l'aide au développement paraît dérisoire : les flux financiers illicites privent les pays de 10 dollars pour chaque dollar d'aide au développement et de 80 dollars pour chaque dollar consacré aux services sociaux de base⁴¹.

54. Les auteurs de plusieurs contributions au rapport ont souligné l'importance des travaux que l'Experte indépendante consacrerait, pendant son mandat, aux effets conjugués que le service de la dette, les flux financiers illicites et la vulnérabilité à l'égard des

³⁷ L. Signe, M. Sow et P. Madden, « Illicit financial flows in Africa », 2020, Africa Growth Initiative.

³⁸ S. R. Dey et M. Tareque, « External debt and growth: role of stable macroeconomic policies », 2019, in *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, vol. 25, n° 50 ; K. Ali et M. Khalid, « Sources to finance fiscal deficit and their impact on inflation: a case study of Pakistan », 2019, *The Pakistan Development Review* ; Sibel Aybarç, « Theory of public debt and current reflections », 2019, Bemur Açıkgöz (dir. publ.), disponible sur IntechOpen.com. *Public Economics and Finance*.

³⁹ K. Nicolaou-Manias, « Illicit financial flows country risk assessment tool: summary », 2018, SSRN eLibrary.

⁴⁰ A. Thiao, « The effect of illicit financial flows on government revenues in the West African Economic and Monetary Union countries », 2021, *Cogent Social Sciences*, vol. 7, n° 1.

⁴¹ « Illicit financial flows », disponible à l'adresse <https://globaljustice.yale.edu/illicit-financial-flows>.

changements climatiques avaient sur l'exercice des droits de l'homme⁴². Certains États ont affirmé dans leur contribution⁴³ qu'il fallait : renforcer les mécanismes de promotion de la « croissance verte » (le Kenya, par exemple) ; améliorer l'évaluation des instruments et mécanismes de financement de l'adaptation aux changements climatiques et concrétiser le droit à un environnement sain (Maurice, par exemple) ; trouver des instruments financiers et budgétaires propres à remédier aux causes des changements climatiques (le Mexique, par exemple)⁴⁴.

55. L'Experte indépendante se penchera sur les instruments budgétaires dans le cadre desquels la question de l'amélioration de l'exercice des droits de l'homme n'a pas encore été prise en considération. Elle s'intéressera notamment, mais pas seulement : aux « clauses ouragan », aux échanges dette-nature, aux marchés du carbone et aux taxes carbone ; à l'augmentation des impôts sur le numérique, y compris les droits et prélèvements ; à l'augmentation des impôts indirects ; à la résurgence du débat relatif à la mise en place d'un impôt sur la fortune ; aux écotaxes qui couvrent l'externalisation des coûts ; au débat entre revenu minimum universel et biens essentiels universels ; à d'autres mesures clefs en lien avec l'environnement.

56. Les flux financiers illicites empêchent les populations de tirer parti des possibilités offertes par la révolution bleue et la révolution verte⁴⁵. L'Experte indépendante étudiera cette question à la lumière du principe du pollueur-payeur, en tenant compte de l'engagement pris de ne laisser personne de côté et de l'importance que revêtent la coopération, l'assistance et la solidarité internationales aux fins de la concrétisation des droits de l'homme dans le cadre d'interventions budgétaires⁴⁶. Il convient d'examiner les solutions fondées sur la nature pour déterminer dans quelle mesure celles-ci peuvent améliorer les conditions de vie des populations tout en endiguant les flux financiers illicites. De telles solutions semblent avoir porté leurs fruits dans les petits États insulaires⁴⁷. Aussi l'Experte indépendante s'interrogera-t-elle sur les enseignements à tirer des expériences concluantes de ces pays tout en réfléchissant aux autres mesures susceptibles d'être mises en place.

E. La transparence de l'information financière et fiscale et des systèmes numériques

57. Il est communément admis que la transparence des transactions financières est un objectif d'intérêt général. Trop souvent, l'accès aux contrats financiers publics est pourtant limité et les accords bilatéraux ne sont pas rendus publics⁴⁸. L'Experte indépendante abordera la question de l'accès à l'information financière au niveau mondial. Elle formulera des recommandations quant aux principaux domaines dans lesquels l'accès à l'information améliorerait la gestion de la dette extérieure et de la fiscalité mondiale⁴⁹.

⁴² Voir les contributions du Réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad), du Center for Economic and Social Rights, de Dialogo 2000, de Marisol Lopez, de Bernadette O'Hare et de Lai'Latif, ainsi que de Co. Legal Services.

⁴³ Toutes les contributions sont disponibles à l'adresse <https://www.ohchr.org/FR/Issues/Development/IEDebt/Pages/TakingsStockLookingForward.aspx>.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Richard Munang, « Tackle climate change and illicit financial flows together », 2014, *New African*, vol. 48, n° 554, disponible à l'adresse https://www.researchgate.net/publication/268507948_Tackle_Climate_Change_and_Illicit_Financial_flows_together.

⁴⁶ World Wide Fund for Nature (sans date), Smart coasts: climate-smarting marine protected areas and coastal management in the Mesoamerican reef region, disponible à l'adresse <https://www.wwfca.org/en/smartcoastsmar.cfm>.

⁴⁷ Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (sans date), « Comoros: ecosystem-based adaptation 2017-2020 », disponible à l'adresse <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28424/ComorosEba.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁴⁸ Voir la contribution de l'Argentine, disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/FR/Issues/Development/IEDebt/Pages/TakingsStockLookingForward.aspx>.

⁴⁹ Dans les Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine (résolution 69/319 de l'Assemblée générale), l'Assemblée générale a souligné que la transparence devait être encouragée « afin de responsabiliser davantage les acteurs concernés, ce résultat pouvant

58. La participation, l'application du principe de responsabilité et la transparence sont essentielles pour améliorer l'utilisation des informations et des ressources publiques dans la perspective d'investissements en faveur des droits de l'homme. Des mécanismes financiers et techniques sont nécessaires pour que le public ait plus rapidement accès à l'information, de sorte que les décideurs puissent être placés face à leurs responsabilités et que les États et autres parties prenantes bénéficient d'orientations précises. Les inégalités d'accès à l'information en ligne et l'opacité générale de l'Internet sont également un problème. Les prestataires de services financiers par téléphonie mobile utilisent l'Internet quotidiennement, de même que nombre d'acteurs des différentes économies mentionnées plus haut. La transparence et l'application du principe de responsabilité sont les deux aspects de la légitimité fiscale sur lesquels l'Experte indépendante mettra l'accent lorsqu'elle se penchera sur les données financières que les pays peuvent exploiter pour dégager des recettes susceptibles de promouvoir la réalisation des droits de l'homme, ainsi que sur les restrictions d'accès à ces données.

59. Les envois de fonds, qui constituent la source de devises la plus importante et la plus stable, représentent une manne de revenus grandissante dans beaucoup de pays. L'Experte indépendante étudiera la question des envois de fonds pour mieux comprendre par quels moyens les systèmes financiers et les flux d'informations y relatifs peuvent favoriser l'exercice des droits de l'homme. Elle fera le lien avec divers obstacles au financement du développement, tels que le manque de liquidités inconditionnelles et sans endettement, l'insuffisance chronique de l'aide publique au développement ou la volatilité de certains flux de capitaux privés.

60. L'Experte indépendante évaluera les divers éléments de l'économie mondiale et des économies continentales, régionales, nationales et infranationales, que celles-ci soient formelles ou informelles, et recensera, en consultation avec les parties prenantes, les domaines dans lesquels les États pourraient vouloir améliorer la réglementation pour mieux protéger leur population et élever le niveau de vie. Elle s'intéressera notamment, mais pas uniquement, aux cryptomonnaies, aux monnaies numériques et aux prestataires de services numériques, dont les activités sont souvent internationales.

61. Partout dans le monde, les systèmes financiers sont déjà intégrés à l'économie numérique, dont la croissance est si rapide qu'il est impossible pour les pouvoirs publics d'en évaluer les potentielles implications. Sans surprise et comme à l'accoutumée, l'essor de l'économie et des entreprises n'est encadré ni par des lois, ni par des règlements, ni par des politiques. Or à l'heure où se mêlent crises budgétaires, mesures d'austérité, chômage élevé, flux financiers illicites et baisse des recettes fiscales, de telles lacunes pourraient bien empêcher les États d'atteindre les objectifs de développement durable. Il est par conséquent nécessaire de réfléchir à la réglementation et au traitement des aspects financiers de l'économie numérique à court, moyen et long terme⁵⁰. Dans un monde où le commerce est majoritairement informel et où s'est développée une vaste économie souterraine et illégale, l'accélération des transactions à l'ère du numérique ne peut qu'ajouter de la complexité et de la tension dans un système déjà peu favorable à l'élévation du niveau de vie des populations.

62. Pour progresser véritablement dans la lutte contre les flux financiers illicites, les décideurs doivent prendre en considération l'interdépendance et l'interaction critique entre la cible 16.4 des objectifs de développement durable, qui concerne les flux financiers illicites, et tous les autres objectifs de développement durable, y compris les 168 autres cibles⁵¹. Malheureusement, les avancées enregistrées jusqu'ici sont bien timides au vu de l'ampleur des problèmes engendrés par les flux financiers illicites. Fin 2016, les pays de l'Organisation

être atteint grâce à l'échange opportun de données et de méthodes concernant le règlement de la dette souveraine ». La transparence et la mise à disposition des informations sont également au cœur des Principes de la CNUCED visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains.

⁵⁰ Voir P. K. Ozili, « Impact of digital finance on financial inclusion and stability », 2018, *Borsa Istanbul Review*, vol. 18, n° 4.

⁵¹ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Coherent policies for combatting illicit financial flows », 2016, disponible à l'adresse https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Coherent-policies-for-combatting-Illicit-Financial-Flows_UNODC-OECD_IATF-Issue-Brief.pdf.

de coopération et de développement économiques (OCDE) n'avaient accompli que de maigres progrès, qui étaient en outre inégaux. On pourrait penser que les flux financiers illicites sont alimentés par la corruption, mais les données montrent clairement que les entreprises multinationales sont à l'origine de la plus grande part de ces flux. Toutefois, le manque de données est, ici encore, un obstacle au suivi et au contrôle des transferts. La maîtrise des flux aurait deux effets complémentaires dans tous les pays : a) davantage d'argent resterait dans le pays d'origine et continuerait d'y circuler, avec pour corollaire une baisse du prix des biens et des services et une potentielle augmentation du nombre d'emplois, ce qui favoriserait la réalisation progressive des droits de l'homme ; b) l'État serait plus à même d'introduire des impôts et de collecter des recettes fiscales, qui lui permettraient de financer ses activités, notamment dans le domaine des droits de l'homme, et ainsi de réaliser progressivement ces droits et de mieux comprendre les difficultés, les perspectives et les risques associés.

63. Depuis des décennies, la question du taux d'imposition optimal fait l'objet de débats, qui ont amené le FMI, l'OCDE et la Banque mondiale à prendre position. Dans les pays en développement, des discussions analogues s'engagent, mais le taux optimal reste à déterminer et il convient en outre de clarifier l'interaction entre ce taux et le principe selon lequel les États doivent agir au maximum de leurs ressources disponibles, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, en faveur de la réalisation des droits de l'homme. L'Experte indépendante compte se positionner dans ce débat mondial et extrêmement controversé en fondant son approche sur les droits de l'homme, auxquels il n'a pas été fait une grande place jusqu'à présent.

F. La fiscalité mondiale et ses incidences sur les droits de l'homme

64. L'Experte indépendante est au courant des débats en cours sur les obligations financières internationales. Un certain nombre d'institutions et d'organismes réfléchissent par exemple à la question des impôts internationaux. L'Experte indépendante a l'intention de contribuer à ces débats, notamment aux discussions importantes que suscitent les impôts sur le numérique, la création d'un nouvel organisme fiscal intergouvernemental et l'adoption d'un taux minimum mondial d'imposition des sociétés.

65. Au cours des vingt dernières années, de multiples appels ont été lancés en faveur de la création d'un organisme fiscal international, notamment en 2015 avec l'adoption du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement durable. Il s'agit là d'un débat important, mais l'Experte indépendante entend réfléchir à la nécessité de mettre sur pied, en plus de cet organisme fiscal international, un organisme aux attributions plus vastes, qui traiterait des questions fiscales de manière plus générale (dette extérieure, flux financiers illicites, imposition, etc.). Elle adoptera dans ce contexte une approche fondée sur les droits de l'homme.

66. Si l'adoption d'un taux minimum mondial d'imposition des sociétés est débattue depuis plusieurs dizaines d'années, les incidences qu'une telle mesure pourrait avoir sur la réalisation des droits de l'homme sont encore méconnues, bien que d'autres questions, telles que la contribution d'une fiscalité progressive à la réalisation des droits de l'homme ou les effets différenciés des politiques fiscales en fonction du genre, aient été étudiées⁵². Dans le cadre des travaux qu'elle consacre à d'autres aspects des responsabilités budgétaires en prenant en compte l'assistance et la coopération internationales, ainsi que le principe de solidarité, l'Experte indépendante souligne que le débat sur les propositions de réforme de la fiscalité mondiale et nationale doit impérativement être axé sur la mobilisation des ressources dont les États ont urgemment besoin.

67. L'Experte indépendante s'efforcera de trouver des plateformes de dialogue appropriées pour collaborer de manière constructive avec l'ensemble des acteurs engagés en faveur de la promotion des droits de l'homme et de la transparence budgétaire à tous les niveaux de gouvernance (mondial, continental, régional, national et infranational). Il s'agit

⁵² Voir les contributions de Womankind Worldwide, du Center for Economic and Social Rights et de Eurodad.

notamment de réfléchir au rôle important que l'ONU peut et doit jouer dans la création d'un organisme fiscal international, dont les travaux pourraient porter non seulement sur la dette, mais aussi sur d'autres obligations financières, y compris l'imposition et les flux financiers illicites, ainsi qu'il a été demandé à maintes reprises depuis plusieurs décennies.

V. Conclusion

68. **L'Experte indépendante fait part dans le présent rapport d'un certain nombre de réflexions et expose ses grandes priorités thématiques à l'entame de son mandat. Elle accueillera avec satisfaction toute observation, contribution ou suggestion et attend avec intérêt de collaborer plus avant avec les États et les autres parties prenantes.**
