



Assemblée générale

Distr. générale
22 janvier 2026
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Soixante et unième session

23 février-2 avril 2026

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**

Assistance et coopération internationales

**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 multilatéralisme fait actuellement l'objet de débats aux niveaux mondial, régional et national, et au sein de diverses instances. Les États Membres expriment clairement leur position quant à la poursuite ou non de leur engagement en faveur du multilatéralisme. Dans le présent rapport, soumis conformément à la résolution 52/17 du Conseil des droits de l'homme, l'Experte indépendante examine le principe d'assistance et de coopération internationales afin d'en déterminer la portée en tant qu'engagement mondial et de réfléchir aux moyens de l'appliquer dans les domaines de la dette, de la fiscalité et des flux financiers illicites pour aider l'ensemble des États Membres à renforcer la mobilisation des ressources intérieures selon une approche budgétairement légitime et équitable, dans le respect de l'engagement pris d'agir au maximum des ressources disponibles. À l'heure où le risque de défaut de paiement guette de nombreux États et où les arbitrages budgétaires conduisent à réduire les dépenses publiques au détriment des populations, une réflexion sur la notion d'assistance et de coopération internationales apparaît plus que jamais nécessaire.

* La version originale du présent rapport a été soumise aux services de conférence après la date limite pour des raisons techniques indépendantes de la volonté du département responsable.



I. Assistance et coopération internationales, droits de l'homme et légitimité budgétaire

1. L'assistance et la coopération internationales ne peuvent contribuer véritablement à la réalisation des droits de l'homme que si elles sont fondées sur les principes de la légitimité budgétaire, c'est-à-dire que les fonds publics doivent être affectés et utilisés dans le respect de la légalité, d'une manière transparente et responsable, qui inspire confiance aux citoyens¹. Dans ce contexte, il importe de donner aux États dotés de ressources financières limitées les moyens de participer concrètement à la gouvernance financière internationale, et donc de promouvoir des innovations institutionnelles susceptibles de faire passer la coopération et l'assistance internationales d'une relation donateur-bénéficiaire à un partenariat équitable, fondé sur des droits et responsabilités partagés².

2. Le fondement de l'assistance et de la coopération internationales est énoncé à l'article 2 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui impose aux États d'agir, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte. Cette disposition présente l'assistance et la coopération internationales non pas comme une forme de charité discrétionnaire, mais comme une obligation juridique contraignante. Dans son observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États Parties, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels va plus loin en précisant que les « ressources disponibles » englobent à la fois les ressources nationales et les ressources mobilisables grâce à la coopération internationale, que les obligations sont de nature non seulement juridique, mais également morale, et que la réalisation progressive des droits reconnus dans le Pacte suppose des avancées constantes et mesurables. Plus précisément, il fait observer que l'expression « au maximum de ses ressources disponibles » vise à la fois les ressources nationales et les ressources mobilisables dans le cadre de l'assistance et de la coopération internationales³. Cette interprétation part du constat que de nombreux États, en particulier les États en sortie de conflit ou confrontés à de graves pénuries de ressources, ne peuvent honorer leurs obligations en matière de droits de l'homme au moyen de leurs seules ressources internes. Elle suppose, à l'inverse, que les États plus riches ont des obligations à l'égard non seulement de leur propre population, mais aussi de la communauté internationale dans son ensemble, dans la perspective de la réalisation universelle des droits de l'homme.

3. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également donné des précisions sur la signification de l'expression « au maximum de ses ressources disponibles » et sur le rôle de la coopération en période de rigueur budgétaire. Dans sa déclaration sur la dette publique et les mesures d'austérité sous l'angle du Pacte⁴, il affirme que les opérations de restructuration et de consolidation de la dette ne peuvent entraver l'exercice d'un minimum de droits essentiels, et que toute mesure régressive doit être temporaire, nécessaire, proportionnée, non discriminatoire et soumise à des exigences de participation et de transparence. Lorsque les ressources nationales sont insuffisantes, l'assistance et la coopération internationales ont pour rôle d'éviter des coupes budgétaires attentatoires aux droits. Les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme⁵ soulignent en outre que, lorsqu'ils contractent ou remboursent une dette, les États doivent agir de manière à ne pas compromettre leur capacité à garantir l'exercice d'un minimum de droits essentiels (dans les domaines de la santé, de l'éducation ou du logement, par exemple), et satisfaire à des exigences de transparence, de participation et de responsabilité.

¹ Contribution de NGO Monitor.

² Contribution de Maat for Peace.

³ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Fact Sheet No. 16 (Rev. 1), disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet16rev.1.en.pdf>.

⁴ E/C.12/2016/1.

⁵ A/HRC/20/23.

A. L'assistance, la coopération et les ressources internationales au service des droits

4. Dans la Charte des Nations Unies, la coopération en faveur des droits est envisagée comme un devoir commun. En application du chapitre IX, les Nations Unies sont tenues de favoriser des conditions de stabilité et de bien-être, ainsi que « le respect universel et effectif des droits de l'homme ». L'article 56 prévoit que les Membres s'engagent « à agir, tant conjointement que séparément », pour atteindre ces buts. Lue conjointement avec l'article 55, cette disposition place l'assistance et la coopération internationales au cœur de l'ordre social et économique institué par la Charte, et en fait non pas une forme de bienfaisance, mais une obligation structurelle découlant de l'appartenance à l'Organisation des Nations Unies. La Déclaration sur le droit au développement codifie davantage cette obligation. Les États y reconnaissent que la concrétisation du droit au développement exige qu'ils créent des conditions favorables à l'échelle internationale et coopèrent pour éliminer les obstacles au développement. Ainsi, l'assistance relève non plus de la bienfaisance discrétionnaire, mais d'une exigence normative, qui impose aux États de mettre leur politique extérieure, leurs mécanismes de financement et leur action institutionnelle en phase avec l'impératif de la promotion des droits, aux niveaux national et international. Les Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les commentaires y afférents, font le lien avec l'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans laquelle est envisagé un ordre social et international propice à la pleine réalisation des droits. Bien qu'ils ne constituent pas un traité, les Principes de Maastricht reflètent et structurent des obligations déjà énoncées dans la Charte et dans les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels tentent une synthèse en énonçant que, « [d]ans le cadre de la coopération et de l'assistance internationales, stipulées dans la Charte des Nations Unies [...] et dans le Pacte, on ne perdra pas de vue qu'il est prioritaire d'assurer l'exercice de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales »⁶. Cette formulation présente l'assistance et la coopération internationales non pas comme une forme de soutien secondaire ou conditionnelle, mais comme un mécanisme central que la communauté internationale doit mobiliser pour faire de la réalisation universelle des droits une priorité.

5. Sur le plan juridique, la situation est donc claire : l'assistance et la coopération internationales constituent une obligation positive et partagée, inscrite dans la Charte, précisée par la doctrine du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et renforcée par la déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la dette publique. Les États doivent mobiliser des ressources, individuellement et collectivement, afin que les choix financiers, y compris la gestion de la dette, n'entravent pas l'exercice par les populations d'un minimum de droits essentiels, et les décisions doivent satisfaire à des exigences de transparence, de participation et de responsabilité. Toutefois, lorsqu'on examine la notion de réalisation immédiate et progressive des droits, on constate qu'en période de conflit, le droit à la vie est continuellement compromis, et que la réalisation de tous les droits, et pas seulement des droits économiques, sociaux et culturels, a un coût. Tous les droits – civils, politiques, économiques, sociaux et culturels – nécessitent des ressources budgétaires, de sorte que l'assistance et la coopération internationales sont indispensables à leur réalisation.

B. La notion d'assistance et de coopération internationales dans le contexte des principes de la légitimité budgétaire

6. Certains soutiennent que, selon une approche « minimaliste », l'assistance et la coopération internationales demeurent essentiellement volontaires, et ne doivent obéir qu'aux principes de bonne foi et de non-ingérence⁷. À l'inverse, l'école « maximaliste »

⁶ E/CN.4/1987/17, annexe.

⁷ Philip Alston, « Ships passing in the night: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals », *Human Rights Quarterly*, vol. 27, No. 3 (août 2005), p. 755 à 829 (2005).

consiste à dire que l'article 2 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels crée des obligations extraterritoriales contraignantes, qui imposent aux États riches d'aider les autres États lorsque ceux-ci ne sont pas en mesure de respecter leurs engagements en matière de droits de l'homme⁸. D'aucuns privilégient une approche nuancée, fondée sur l'idée d'une « responsabilité graduée »⁹, tandis que d'autres défendent l'école maximaliste en démontrant que les obligations d'assistance et de coopération vont au-delà des relations classiques donateur-bénéficiaire pour englober les « États tiers » dont la capacité à influencer sur les accords économiques internationaux crée des responsabilités en matière de protection des droits de l'homme¹⁰.

7. Dès lors que l'on inscrit l'assistance et la coopération internationales dans un cadre global de légitimité budgétaire¹¹, les sept principes que sont l'obligation de rendre compte, la transparence, la responsabilité, l'efficacité, l'équité et la justice doivent régir non seulement les mécanismes budgétaires non seulement nationaux, mais également internationaux. Cette approche transcende les paradigmes traditionnels du développement, puisque l'assistance et la coopération internationales sont considérées comme un élément constitutif de l'architecture budgétaire mondiale, et non comme une forme discrétionnaire d'aide entre États souverains. Elle part de l'idée que la légitimité budgétaire est garantie lorsqu'un système budgétaire fonctionne conformément aux sept principes susmentionnés, lesquels doivent s'étendre au-delà des frontières nationales pour englober les relations financières internationales¹². Elle remet directement en cause le modèle dominant de la coopération volontaire en faisant de l'assistance et de la coopération internationales des obligations contraignantes en matière de droits de l'homme, qui exigent une transformation systémique de l'architecture financière mondiale.

8. Les responsabilités historiques¹³ redéfinissent également les obligations en matière d'assistance et de coopération. L'estimation selon laquelle, dans un scénario de neutralité carbone, le montant des réparations dues par les pays du monde du Nord au titre de l'appropriation de l'atmosphère s'élèverait à 192 000 milliards de dollars, amène à considérer l'assistance internationale non plus comme une forme de bienfaisance, mais comme un règlement de dette¹⁴. Cette analyse rattache les obligations en matière d'assistance et de coopération internationales à des dommages mesurables et à des responsabilités quantifiables plutôt qu'à des devoirs moraux abstraits. En conséquence, une gouvernance participative, qui associe les communautés marginalisées, est indispensable pour que l'assistance et la coopération internationales relèvent d'une approche budgétairement légitime¹⁵ et non d'un devoir moral abstrait. Les États qui pèsent excessivement sur le budget carbone « devraient indemniser ceux qui utilisent moins que leur juste part du budget carbone ou leur accorder des réparations au titre de l'appropriation de l'atmosphère et des préjudices liés au climat », le monde du Nord global s'étant approprié la moitié de la part du budget carbone dont est censé disposer le monde du Sud selon un scénario compatible avec l'objectif de 1,5° C¹⁶. Cette formulation fournit une base empirique aux arguments en faveur d'une responsabilité graduée, en plus d'établir des paramètres clairs pour le calcul des obligations d'assistance. Pour la seule année 2024, le montant des sommes dues par les pays africains au titre du service de la dette s'élevait à 163 milliards de dollars, soit davantage que l'ensemble des engagements de financement climatique cumulés, ce qui signifie que, dans leur configuration actuelle, l'assistance et la coopération internationales alourdissent la charge budgétaire des

⁸ Sigrun Skogly, *Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation* (Intersentia, 2006).

⁹ Malcolm Langford *et al.* (dir. pub.), *Global Justice, State duties : The Extraterritorial Scope Of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge University Press, 2013).

¹⁰ Tara Van Ho, « Obligations of international assistance and cooperation in the context of investment law », Malcolm Langford *et al.* (dir. pub.), *The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations* (Routledge, 2021), p. 325 à 338.

¹¹ Voir [A/HRC/55/54](#).

¹² *Ibid.*, par. 4.

¹³ Voir [A/HRC/55/54](#).

¹⁴ [A/HRC/58/51](#), par. 9.

¹⁵ *Ibid.*, par. 25.

¹⁶ *Ibid.*, par. 9.

États vulnérables au lieu de l'alléger¹⁷. Ce schéma va directement à l'encontre de la déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la dette publique et les mesures d'austérité sous l'angle du Pacte¹⁸, dans laquelle le Comité affirme que le service de la dette ne peut entraver l'exercice d'un minimum de droits essentiels et que, lorsque les ressources nationales sont insuffisantes, l'assistance internationale a pour rôle d'éviter des coupes budgétaires attentatoires aux droits.

9. Pour garantir la légitimité budgétaire, les États ne peuvent se contenter d'assurer la conformité technique avec un certain nombre de normes internationales tout en maintenant en place des structures qui sapent l'équité et la justice à l'échelle mondiale¹⁹. L'assistance et la coopération internationales exigent une transformation complète de l'architecture financière mondiale, et non une réforme progressive des mécanismes existants. Elles doivent être une composante intégrale de la légitimité fiscale, pas une forme discrétionnaire d'aide entre États souverains, et supposent des relations budgétaires concrètes dans les domaines de la fiscalité, de la dette et des flux financiers illicites.

II. L'assistance et la coopération internationales et le système budgétaire mondial

A. Fiscalité

10. Dans le domaine de la fiscalité, les efforts de promotion de l'assistance et de la coopération internationales, qui visent à remédier aux asymétries de pouvoir traditionnelles et à établir des mécanismes de coordination multilatéraux, donnent des résultats variables. À cet égard, la politique fiscale internationale est une infrastructure fondamentale, qui peut soit favoriser, soit compromettre l'assistance et la coopération internationales. Des biais structurels transforment des dispositifs censés promouvoir la coopération technique en mécanismes d'extraction de richesse. Ainsi, un taux d'imposition des sociétés de 12,5 % ou des régimes de propriété intellectuelle de type *patent box*, bien que théoriquement conformes aux normes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), entraînent un affaiblissement systémique de la capacité fiscale des États. À l'inverse, les efforts de promotion d'une convention fiscale des Nations Unies ont pour but d'institutionnaliser des mécanismes d'assistance et de coopération internationales plus inclusifs et plus équitables. L'accent mis sur « une imposition équitable des entreprises multinationales » et sur « l'imposition efficace des particuliers les plus fortunés » vise à faire de la politique fiscale un instrument redistributif au service d'intérêts mondiaux, et pas seulement d'intérêts nationaux étroits²⁰.

11. Dans le domaine de la fiscalité, le droit d'accès à l'information trouve une expression concrète dans le système d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers²¹, régi principalement par la Norme commune de déclaration de l'OCDE²². Celle-ci constitue l'une des tentatives les plus ambitieuses de systématisation de la coopération fiscale internationale. Plus de 100 juridictions se sont engagées à respecter la Norme commune, qui, selon ses partisans, est le gage d'une transparence financière sans précédent au niveau mondial. Toutefois, l'efficacité de l'initiative en tant que mécanisme d'assistance et de coopération internationales demeure limitée par des contraintes importantes, telles que le manque de capacités des pays en développement ou l'incompatibilité de certaines législations nationales ou régionales en matière de fiscalité et de droits de l'homme.

¹⁷ Ibid., par. 6.

¹⁸ Voir E/C.12/2016/1.

¹⁹ Voir A/HRC/55/54.

²⁰ A/HRC/58/51, par. 43.

²¹ Voir https://www.oecd.org/en/publications/automatic-exchange-of-information_7655bed0-en.html.

²² Voir https://www.oecd.org/en/publications/consolidated-text-of-the-common-reporting-standard-2025_055664b1-en.html.

12. Deux évolutions supplémentaires du système d'échange automatique de renseignements illustrent à la fois son dynamisme et sa fragmentation. D'un côté, le Cadre de déclaration des cryptoactifs (Crypto-Asset Reporting Framework)²³ et les modifications récemment apportées à la Norme commune de déclaration étendent l'échange automatique de renseignements à l'économie des actifs numériques. Des dizaines de juridictions ont signé l'accord multilatéral entre autorités compétentes visant à mettre en œuvre le Cadre de déclaration des cryptoactifs, et l'Union européenne a intégré le Cadre dans sa directive « DAC8 »²⁴, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a commencé à proposer des activités de renforcement des capacités axées sur le Cadre de déclaration des cryptoactifs afin d'aider les pays en développement à combler certaines lacunes techniques et réglementaires. De l'autre côté, les États-Unis d'Amérique n'appliquent toujours pas la Norme commune de déclaration, préférant s'appuyer sur la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (Foreign Account Tax Compliance Act) et sur un ensemble disparate d'accords bilatéraux très asymétriques. Pour les pays en développement, cela signifie que, malgré les investissements consentis pour intégrer le système d'échange automatique de renseignements, une part importante du système mondial demeure hors de portée.

13. La déclaration pays par pays (*country-by-country reporting*)²⁵, qui correspond à l'action 13 du Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, impose aux entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires consolidé dépasse 750 millions d'euros de déclarer annuellement la répartition mondiale de leurs revenus, de leurs impôts acquittés et de leurs activités économiques. Ce mécanisme vise théoriquement à permettre aux administrations fiscales d'évaluer les risques liés à la détermination des prix de transfert et de repérer de potentielles pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. Il repose à la fois sur la législation nationale des pays et sur des accords multilatéraux, plus de 90 juridictions ayant instauré des obligations de déclaration. Cependant, son potentiel en tant qu'instrument d'assistance et de coopération internationales est limité par certaines dispositions sur le partage de renseignements, qui restreignent l'accès des pays en développement aux informations relatives aux entreprises multinationales opérant sur leur territoire. La nécessité de conclure des accords bilatéraux ou d'adhérer à des cadres multilatéraux avant d'avoir accès à ces informations constitue un obstacle supplémentaire pour de nombreuses juridictions dotées de capacités limitées. En outre, l'absence d'autorité fiscale mondiale ou de base de données mondiale compromet l'efficacité du dispositif de déclaration pays par pays.

14. La transparence de la propriété effective des entreprises²⁶ est un autre domaine dans lequel les ambitions en matière d'assistance et de coopération internationales se heurtent à des limites pratiques. Divers cadres, allant des directives anti-blanchiment de l'Union européenne aux registres nationaux des bénéficiaires effectifs, visent à lever le voile de la personnalité morale et à identifier les véritables détenteurs du contrôle des entités juridiques. En théorie, ces dispositifs sont censés contribuer à l'assistance et à la coopération internationales en renforçant la capacité des administrations fiscales à détecter les structures d'évasion fiscale et celle des autorités de répression à retracer les flux financiers illicites. Toutefois, leur mise en œuvre révèle d'importants problèmes de coordination, liés notamment au manque d'harmonisation des définitions de la notion de propriété effective, des seuils de déclaration et des règles relatives à l'accès à l'information. Cette hétérogénéité aboutit à un paysage fragmenté, dont les grandes entreprises peuvent tirer parti, tout en imposant de lourds coûts de mise en conformité aux entreprises dont les activités sont légitimes²⁷.

²³ Voir <https://www.oecd.org/en/about/news/announcements/2024/10/crypto-asset-reporting-framework-and-amended-common-reporting-standard-oecd-releases-it-format-for-transmitting-information-and-issues-interpretative-guidance.html>.

²⁴ Directive on Administrative Cooperation (tax transparency for crypto-assets), voir https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/tax-transparency-cooperation/administrative-co-operation-and-mutual-assistance/directive-administrative-cooperation-dac/dac8_en.

²⁵ Voir <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/country-by-country-reporting-for-tax-purposes.html>.

²⁶ Voir <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/effective-beneficial-ownership-frameworks-toolkit-en.pdf>.

²⁷ Voir <https://www.transparency.org/en/news/countdown-to-new-eu-beneficial-ownership-rules>.

15. La Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices²⁸ est sans doute la tentative la plus ambitieuse de modernisation systématique des conventions fiscales par la coopération multilatérale. Elle permet aux juridictions de modifier simultanément leurs réseaux conventionnels afin d'y intégrer les mesures convenues, évitant ainsi la renégociation bilatérale de milliers de conventions existantes. Plus de 95 juridictions ont signé la Convention et plus de 70 l'ont ratifiée, faisant de cet instrument un cadre global et coordonné de lutte contre l'évasion fiscale. Cette approche innovante de la modification des traités multilatéraux montre que l'assistance et la coopération internationales peuvent contribuer à réduire les coûts de transaction et permettre aux juridictions de petite taille d'accéder à des dispositifs sophistiqués de lutte contre l'évasion fiscale sans passer par de longues négociations bilatérales. Toutefois, un système complexe de réserves et de notifications autorise les juridictions à exclure certaines dispositions, créant une géométrie variable qui limite la coordination. En outre, la technicité des dispositions de la Convention requiert d'importantes capacités administratives, dont de nombreuses juridictions en développement ne disposent pas.

16. La solution reposant sur deux piliers de l'OCDE²⁹, qui vise à relever les défis fiscaux de la transition numérique, est l'initiative d'assistance et de coopération internationales la plus récente et la plus prometteuse. Cependant, le retrait des États-Unis des négociations sur le « pilier 1 » début de 2023, motivé par des préoccupations liées à un traitement potentiellement discriminatoire des entreprises américaines, illustre la persistance des tensions entre intérêts nationaux et coopération multilatérale³⁰. La non-participation de la première économie mondiale au mécanisme de réattribution des bénéfices en réduit considérablement l'efficacité et pourrait entraîner des mesures de rétorsion unilatérales susceptibles de fragmenter davantage l'assistance et la coopération internationales au lieu de les promouvoir. La mise en œuvre du « pilier 2 » révèle des défis différents, mais non moins importants du point de vue de l'assistance et de la coopération internationales. De nombreuses juridictions³¹ ont adopté les règles globales anti-érosion de la base d'imposition, mais les modalités de mise en œuvre et la date d'entrée en vigueur varient d'un pays à l'autre. Une telle hétérogénéité, source de complexité, favorise les grandes multinationales et désavantage les petites juridictions aux moyens de répression limités. La nature mécanique des règles limite certes le pouvoir discrétionnaire des pays et les litiges potentiels, mais elle limite également la capacité des pays en développement à élaborer des politiques fiscales adaptées aux particularités de leur situation économique. De plus, le taux d'imposition minimum de 15 %, bien qu'il soit le fruit d'un effort de coordination internationale sans précédent, pourrait s'avérer insuffisant pour compenser les pertes de recettes fiscales imputables à l'évasion fiscale internationale, dont l'ampleur a été mise en lumière dans de récents travaux de recherche³².

17. Le principal progrès récemment enregistré dans le domaine de la coopération fiscale internationale réside dans l'établissement de la convention-cadre des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale, comme suite à l'adoption de la résolution 78/230 de l'Assemblée générale en décembre 2023³³. Cette initiative vient fondamentalement remettre en cause la gouvernance fiscale internationale, dominée par l'OCDE, en créant un nouveau forum, au sein duquel les pays en développement disposent de droits de vote égaux, plutôt que d'un simple statut consultatif. Le mandat proposé inclut la lutte contre l'évasion fiscale des multinationales, le renforcement de la transparence de la

²⁸ Voir <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/beps-multilateral-instrument.html>.

²⁹ Voir <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.

³⁰ Voir <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/the-organization-for-economic-cooperation-and-development-oecd-global-tax-deal-global-tax-deal/>.

³¹ Voir <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/pillar-two-readiness/country-tracker.html>.

³² Voir <https://taxinitiative.southcentre.int/wp-content/uploads/2023/10/Understanding-the-Pillar-2-GloBE-Rules-Emmanuel-Eze-EN.pdf>, <https://www.icrict.com/international-tax-reform/2021-12-2-global-corporate-taxation-the-new-bare-minimum/> et <https://taxjustice.net/2024/11/21/joint-statement-its-time-for-the-oecd-to-walk-the-talk-on-human-rights/>.

³³ Voir <https://financing.desa.un.org/unfcitc>.

propriété effective des entreprises et l'établissement de mécanismes contraignants de coopération fiscale internationale. Toutefois, cette initiative se heurte à une forte résistance de la part de pays membres de l'OCDE, qui soutiennent que les cadres existants offrent déjà des mécanismes de coopération adéquats. Les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et d'autres poids-lourds économiques ont voté contre la résolution, mettant en évidence les tensions persistantes entre les aspirations à une coopération multilatérale inclusive et le maintien des arrangements institutionnels établis, qui favorisent les intérêts des pays riches.

18. Les diverses initiatives susmentionnées, sans être exhaustives, démontrent à la fois le potentiel et les limites de l'assistance et de la coopération internationales en matière fiscale. Si des progrès notables ont été accomplis sur le plan de la coopération technique (échange automatique d'informations, mesures coordonnées de lutte contre l'évasion fiscale et normes minimales communes), les asymétries de pouvoir fondamentales qui caractérisent la gouvernance fiscale internationale demeurent largement inchangées. Les dispositifs encadrés par l'OCDE continuent de privilégier les intérêts et les recettes des pays riches, imposant aux juridictions en développement de lourdes exigences de mise en conformité sans avantages proportionnés. Ainsi qu'en témoigne l'émergence d'autres instruments sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, il est de plus en plus admis que l'assistance et la coopération internationales nécessitent des arrangements institutionnels garantissant à toutes les parties la possibilité de faire entendre leur voix et d'exercer une influence, plutôt que d'être simplement consultées dans le cadre de mécanismes dont les paramètres ont été définis à l'avance.

19. Les difficultés persistantes que soulève la coopération fiscale internationale illustrent les lacunes des approches contemporaines de l'assistance et de la coopération internationales. Les solutions techniques (échange de renseignements, normes coordonnées et instruments multilatéraux) s'avèrent insuffisantes lorsqu'elles sont mises en œuvre dans le cadre de structures institutionnelles qui favorisent systématiquement les intérêts des acteurs les plus puissants. Une coopération internationale efficace exige non seulement une coordination entre parties volontaires, mais également une transformation des structures de gouvernance, afin que la coopération serve des intérêts universels plutôt que particuliers. Les débats en cours entre partisans d'une convention fiscale des Nations Unies et défenseurs des mécanismes de l'OCDE voient s'affronter des visions concurrentes de ce que l'assistance et la coopération internationales devraient être en pratique. L'adoption d'une approche fondée sur les droits de l'homme et la reconnaissance de la nécessité de remédier aux inégalités fiscales au moyen d'un traité pourraient amener les parties à trouver un terrain d'entente et une solution de compromis.

B. Dette

20. Au fil du temps, la coopération internationale dans le domaine de la dette est passée par une multitude de dispositifs institutionnels, qui reflètent des conceptions divergentes des relations entre créanciers et débiteurs, et des degrés variables d'engagement en faveur de l'assistance multilatérale. L'architecture actuelle est une mosaïque complexe de mécanismes formels et informels, chacun incarnant des approches différentes de l'assistance et de la coopération internationales, tout en perpétuant souvent les asymétries fondamentales de pouvoir entre nations créancières et nations débitrices au lieu de les remettre en cause³⁴.

21. Le Club de Paris³⁵, créé en 1956, constitue la forme la plus ancienne et la plus institutionnalisée de coopération entre créanciers officiels en matière de gestion de la dette. Fonctionnant comme un forum informel de grands États créanciers, il coordonne des accords de restructuration de la dette de pays confrontés à des difficultés de paiement. Il met l'accent sur le traitement au cas par cas, le conditionnement de l'aide à la mise en place d'un programme du Fonds monétaire international (FMI) et le partage de la charge entre créanciers officiels selon des principes établis. Depuis sa création, le Club de Paris a négocié plus de 478 accords avec 102 pays débiteurs, accordant des allègements de dette d'un montant total

³⁴ Voir <https://afrodad.org/sites/default/files/publications/Afrodad-The-legal-foundations-08112023-1.pdf>.

³⁵ Voir <https://clubdeparis.org/>.

de plus de 600 milliards de dollars³⁶. Les procédures du Club de Paris incarnent certains des principes de l'assistance et de la coopération internationales, puisque l'accent est mis sur la coordination de l'action des créanciers et sur le traitement standardisé des cas similaires. Toutefois, la structure de gouvernance du Club, centrée sur les créanciers, limite fondamentalement sa capacité à remplir un rôle d'assistance. Les pays débiteurs ne participent qu'en tant que « quémendeurs » d'un allègement, et non comme des partenaires négociant sur un pied d'égalité des accords durables. En outre, l'aide du Club de Paris, qui consiste traditionnellement à alléger le service de la dette plutôt que l'encours de celle-ci, se révèle souvent insuffisante pour remédier aux problèmes sous-jacents de soutenabilité de la dette, de sorte qu'il faut procéder à des rééchelonnements répétés, qui risquent d'aggraver la position budgétaire à long terme des pays débiteurs au lieu de l'améliorer.

22. L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE)³⁷, lancée en 1996 et renforcée en 1999, a marqué une rupture notable avec les approches traditionnelles de la restructuration de la dette en ciblant explicitement la réduction de l'encours de la dette plutôt que le seul service de la dette. Des critères systématiques de soutenabilité ont été établis et les mesures d'allègement sont conditionnées à la mise en place de stratégies de réduction de la pauvreté, de sorte que le traitement de la dette est en théorie en phase avec les objectifs de développement. Quarante pays ont rempli les conditions nécessaires pour participer à l'Initiative PPTE, bénéficiant de réductions du service de la dette équivalent à 1,8 % de leur produit intérieur brut (PIB) par an en moyenne³⁸. L'importance accordée à la réduction de la pauvreté et à la protection des dépenses sociales est en phase avec les principes de l'assistance et de la coopération internationales, la priorité étant donnée au développement humain plutôt qu'aux intérêts des créanciers. Cependant, le caractère restrictif des critères d'admissibilité et la longueur des procédures limitent l'efficacité de l'Initiative PPTE, et la forte conditionnalité de l'aide restreint l'autonomie décisionnelle des pays débiteurs. L'exigence d'une mise en œuvre satisfaisante de stratégies de réduction de la pauvreté, bien que bénéfique en apparence, permet en pratique aux créanciers de dicter les priorités de politique intérieure des pays débiteurs en échange de mesures d'allègement de la dette. En outre, l'accent mis sur les créanciers « traditionnels » devient de moins en moins pertinent au fur et à mesure de l'émergence de nouveaux groupes de créanciers³⁹.

23. Dans le cadre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale⁴⁰, lancée en 2005 dans le prolongement de l'Initiative PPTE, de grandes institutions multilatérales, telles que la Banque mondiale, le FMI et la Banque africaine de développement, ont accordé des réductions supplémentaires de l'encours de la dette de pays ayant atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE. Cette initiative a permis d'annuler environ 50 milliards de dollars de dette, et il s'agissait de transferts réels de ressources plutôt que de simples opérations comptables. Du point de vue de l'assistance et de la coopération internationales, elle a montré un certain potentiel, puisqu'elle est née du constat que, même après avoir participé à l'Initiative PPTE, de nombreux pays faisaient toujours face à une charge d'endettement insoutenable. En outre, l'accès aux mesures d'allègement était inconditionnel. Toutefois, le cantonnement de l'Initiative à un petit nombre de créanciers multilatéraux et la nécessité d'avoir préalablement atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE ont exclu beaucoup de pays gravement surendettés. De surcroît, du fait de son caractère ponctuel, l'Initiative n'a pas débouché sur la mise en place de mécanismes systématiques de traitement des cas futurs d'accumulation de la dette et de prévention d'un retour à des situations d'endettement insoutenable.

24. Le Cadre commun pour le traitement de la dette⁴¹ au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette, créé par le G20 en novembre 2020, est la tentative la plus récente de création d'un mécanisme international de coopération dans le domaine de la dette. Il associe

³⁶ Voir <https://reliefweb.int/organization/paris-club>.

³⁷ Voir <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/hipc>.

³⁸ Voir <https://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/debt-relief-initiatives>.

³⁹ Tito Cordella, Maia Cufre et Andrea Presbitero, « The HIPC initiative and China's emergence as a lender – post hoc or propter hoc? », *IMF Working Papers*, vol. 2025, issue 33 (janvier 2025), disponible à l'adresse <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2025/033/article-A001-en.xml>.

⁴⁰ Voir <https://www.imf.org/external/np/exr/mdri/eng/index.htm>.

⁴¹ Voir <https://clubdeparis.org/en/common-framework>.

les créanciers traditionnels du Club de Paris à de grands créanciers non traditionnels, en particulier la Chine, et établit des principes garants d'un traitement coordonné de la dette, notamment le partage de la charge entre tous les créanciers officiels. De plus, la reconnaissance du fait que les problèmes d'endettement requièrent la participation de tous les groupes de créanciers constitue une évolution notable de l'architecture de l'assistance et de la coopération internationales. Toutefois, la mise en œuvre du Cadre commun a révélé des difficultés persistantes de coordination, qui limitent son efficacité en tant que mécanisme d'assistance et de coopération internationales. Seuls quatre pays, à savoir l'Éthiopie, le Ghana, le Tchad et la Zambie, ont sollicité une aide⁴², la procédure s'étant révélée longue, complexe et incertaine quant à ses résultats. Le traitement de la dette du Tchad, achevé fin 2022, a nécessité plus de deux années de négociations et a débouché sur des mesures d'allègement relativement timides au regard des difficultés de soutenabilité auxquelles le pays était confronté. De plus, l'obligation faite aux créanciers privés de participer à l'effort selon le principe du traitement comparable (*comparable treatment*) pose problème, car ceux-ci refusent souvent de coopérer, tout en profitant des concessions accordées par les créanciers publics, qui améliorent leurs chances de recouvrement.

25. L'Initiative de suspension du service de la dette⁴³, mise en œuvre entre mai 2020 et décembre 2021, visait à répondre en urgence aux répercussions que la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a eues sur les finances publiques des pays en développement. Elle a montré qu'une coordination multilatérale rapide était possible et créé un précédent en mettant en évidence la nécessité d'adopter des mesures d'allègement de la dette dans les situations d'urgence. Toutefois, la nature temporaire de l'Initiative et son cantonnement aux créanciers bilatéraux officiels ont limité son efficacité tout en aggravant potentiellement l'endettement des bénéficiaires à plus long terme. Les paiements concernés, d'un montant total de 12,9 milliards de dollars⁴⁴, ont simplement été différés et non annulés, alourdissant la charge future de la dette, et les créanciers multilatéraux et commerciaux, qui représentent souvent les parts les plus importantes du portefeuille de créances des pays en développement, étaient exclus. En outre, plusieurs pays qui remplissaient les conditions requises ont choisi de ne pas participer en raison de préoccupations quant à une potentielle dégradation de leur note de crédit, preuve que la pression exercée par les marchés peut compromettre même des initiatives de coopération animées des meilleures intentions.

26. Le Cadre de soutenabilité de la dette du FMI⁴⁵ offre une base analytique aux initiatives de coopération internationale dans le domaine de la dette en établissant des méthodes d'évaluation de la capacité des pays à assurer le service de leur dette sans compromettre leurs objectifs de croissance ou de réduction de la pauvreté. Grâce à des méthodes d'analyse probabilistes, à des simulations de crise et à la prise en compte de facteurs propres aux différents pays, le Cadre permet d'établir des évaluations de la viabilité d'une dette, qui aident en théorie les créanciers à prendre des décisions éclairées quant au traitement de cette dette. Cette approche analytique est prometteuse du point de vue de l'assistance et de la coopération internationales, puisqu'elle permet de fonder les décisions d'allègement sur des critères objectifs et de tenir compte des priorités de développement dans l'évaluation de la viabilité de l'endettement d'un pays. Toutefois, dans la pratique, le Cadre privilégie souvent les priorités des créanciers au détriment de celles des débiteurs, les seuils de viabilité étant calculés de manière à préserver la capacité de service de la dette plutôt qu'à maximiser l'avancement des objectifs de développement⁴⁶. En mettant l'accent sur le maintien de l'accès aux marchés, le Cadre risque d'accorder – à tort – la priorité à la confiance des créanciers

⁴² David Christianson, « The G20 Common Framework for Debt Treatments: Limits of Reform », 2 octobre 2025, disponible à l'adresse <https://www.tralac.org/blog/article/16913-the-g20-common-framework-for-debt-treatments-limits-of-reform.html>.

⁴³ Voir <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Voir <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/imf-world-bank-debt-sustainability-framework-for-low-income-countries>.

⁴⁶ Hasan Cömert, Güney Düzçay et T. Sabri Öncü, « Navigating debt sustainability: an in-depth analysis of the IMF's debt sustainability framework and its critique », International Development Economics Associates Ltd. (IDEAS) working paper, mars 2024, disponible à l'adresse <https://www.networkideas.org/2024/12/15/navigating-debt-sustainability-an-in-depth-analysis-of-the-imfs-debt-sustainability-framework-and-its-critique/>.

plutôt qu'au respect des obligations des pays débiteurs en matière de droits de l'homme, y compris le maintien d'un minimum de services essentiels pendant les périodes d'assainissement des finances publiques.

27. Les Principes de la CNUCED visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains⁴⁷, fruit de consultations multipartites, ont pour but d'établir un cadre normatif régissant les relations entre créanciers et débiteurs. Ils mettent l'accent sur l'importance de la transparence, de la responsabilité et de la soutenabilité tout au long du cycle de la dette, ainsi que sur les responsabilités respectives des créanciers et des débiteurs. Cette approche est en phase avec les Principes de l'assistance et de la coopération internationales, puisque la responsabilité est partagée au lieu d'être exclusivement assumée par les pays débiteurs. Toutefois, le caractère volontaire des Principes et l'absence de mécanismes d'exécution limitent leur influence sur le comportement des créanciers dans la pratique. De plus, l'accent mis sur la « responsabilité » pourrait involontairement légitimer les situations d'endettement existantes en suggérant que les problèmes de soutenabilité résultent d'une mauvaise gouvernance plutôt que d'asymétries structurelles de l'architecture financière internationale. La communauté de praticiens du Système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE) de la CNUCED et la Conférence sur la gestion de la dette offrent des plateformes propices à la coopération Sud-Sud⁴⁸.

28. Les Principes pour des flux de capitaux stables et une restructuration équitable de la dette dans les pays émergents⁴⁹, adoptés par l'Institut de finance internationale, sont une tentative d'autoréglementation de l'activité des créanciers privés sur les marchés de la dette souveraine. Ils consistent en des orientations volontaires sur la conduite de négociations de bonne foi, le partage d'informations et la coordination des processus de restructuration de la dette. S'ils traduisent une reconnaissance du fait que la coopération peut servir les intérêts des créanciers en évitant des défauts désordonnés, ils perpétuent une approche centrée sur les prêteurs, qui privilégie le recouvrement de la dette au détriment des objectifs de durabilité ou de développement. Leur nature volontaire et le contrôle exercé par les créanciers privés sur leur application limitent leur efficacité en tant qu'instrument d'assistance et de coopération internationales.

29. Récemment, des initiatives ont été lancées à l'échelle régionale dans le but de mettre au point de nouvelles approches de la coopération dans le domaine de la dette, susceptibles de mieux servir les intérêts des pays en développement. Ainsi, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs⁵⁰, créé par l'Union africaine, prévoit des évaluations de la viabilité de la dette, tandis que divers dispositifs de coopération Sud-Sud reposent sur des sources de financement alternatives, qui pourraient réduire la dépendance des pays en développement à l'égard des créanciers traditionnels. Il s'agit toutefois d'initiatives de petite envergure, dotées de ressources limitées par rapport aux mécanismes établis de longue date, dominés par les créanciers.

30. Comme en témoigne l'émergence de débats autour de la création d'une convention-cadre des Nations Unies sur la dette souveraine⁵¹, il est de plus en plus largement admis que les mécanismes de coopération existants sont inadaptés aux enjeux contemporains. Les partisans d'une telle convention insistent sur la nécessité d'adopter une approche juridique du règlement de la dette, plutôt qu'une approche diplomatique, et d'établir potentiellement des mécanismes d'arbitrage et des critères de viabilité contraignants. Cette initiative remet fondamentalement en cause la gouvernance actuelle de la dette, dominée par les créanciers, en proposant des cadres juridiques multilatéraux, au sein desquels les pays débiteurs pourraient faire entendre leur voix dans des conditions d'égalité au lieu d'être en position de « quémandeurs ». Cependant, les principaux pays créanciers s'opposent généralement aux propositions de ce type, affirmant que les mécanismes existants offrent des cadres de coopération adéquats tout en évitant de créer des obligations juridiques susceptibles de limiter leur souveraineté dans la prise de décisions relatives aux prêts.

⁴⁷ Voir <https://unctad.org/topic/debt-and-finance/Sovereign-Lending-and-Borrowing>.

⁴⁸ Contribution de la CNUCED.

⁴⁹ Voir [https://www.iif.com/portals/0/Files/content/2_Updated Debt Principles_vf.pdf](https://www.iif.com/portals/0/Files/content/2_Updated%20Debt%20Principles_vf.pdf).

⁵⁰ Voir <https://au.int/en/aprm>.

⁵¹ Voir https://www.eurodad.org/un_framework_convention_on_sovereign_debt.

31. Les mécanismes actuels de coopération dans le domaine de la dette reflètent les tensions persistantes entre les engagements pris sur le papier et les rapports de force effectifs, qui favorisent les intérêts des créanciers. Si des progrès ont été accomplis sur le plan de la coopération technique grâce à l'amélioration des cadres analytiques, à une meilleure coordination des procédures et à la participation d'un plus large éventail de créanciers, les asymétries de pouvoir fondamentales entre pays créanciers et débiteurs demeurent largement inchangées. L'application des principes de l'assistance et de la coopération internationales à la gestion de la dette suppose de réformer les structures de gouvernance afin que la coopération soit au service des objectifs de promotion du développement et des droits de l'homme au lieu de se cantonner au maintien de la confiance des créanciers et de la capacité de service de la dette. Les débats en cours entre partisans de l'établissement d'instruments des Nations Unies et défenseurs des mécanismes dominés par les créanciers voient s'affronter des visions concurrentes de ce que devraient être l'assistance et la coopération internationales lorsque des intérêts fondamentaux sont en conflit, notamment dans le contexte de la création récemment annoncée d'un club de pays débiteurs.

32. La quatrième Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Séville, a marqué un tournant dans la coopération sur les questions relatives à la dette, bien que le contenu juridique des documents adoptés, à savoir l'Engagement de Séville⁵² et le Programme d'action de Séville, soit encore insuffisant. Les nations et institutions présentes ont annoncé la mise en place d'un mécanisme mondial de conversion de créances en programmes de développement (Global Hub on Debt for Development Swaps)⁵³ sous la houlette de l'Espagne et de la Banque mondiale, ainsi que la création de la Debt Pause Clause Alliance⁵⁴, dont le but est de systématiser la suspension du service de la dette en cas de catastrophe, et du Forum de Séville sur la dette, qui vise à aider les pays à coordonner les procédures de restructuration. Le paragraphe 50 (al. f)) de l'Engagement de Séville, qui prévoit le lancement, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, d'un processus intergouvernemental d'élaboration de recommandations visant à combler les lacunes de l'architecture de la dette, a suscité une controverse telle que plusieurs économies avancées ont choisi de s'en dissocier, mettant en lumière le caractère politiquement sensible de l'idée d'une gouvernance universelle de la dette.

33. L'Afrique acquiert une visibilité grandissante dans le domaine de la coopération sur les questions relatives à la dette. L'Union africaine a convoqué sa première conférence sur la dette à Lomé en 2025 et a avancé des propositions de mécanismes régionaux de partage des risques et de stabilité budgétaire⁵⁵. Des réseaux de recherche et de sensibilisation tels que le Réseau africain pour la dette et le développement ou le African Sovereign Debt Justice Network ont demandé instamment que les évaluations de la viabilité de la dette tiennent compte des enjeux climatiques et des droits de l'homme, que la participation des créanciers privés soit obligatoire et que certaines juridictions clés légifèrent pour lutter contre les stratégies d'obstruction des créanciers. La participation du Ghana et de la Zambie au Cadre commun pour le traitement de la dette, l'accord de principe conclu par l'Éthiopie en 2025 et le cas du Tchad, premier pays à avoir demandé le traitement de sa dette, mettent en évidence à la fois le potentiel de la coordination multilatérale et les coûts qu'engendrent les retards pris dans le traitement de la dette pour les pays africains désireux de renouer avec la croissance sans sacrifier les dépenses sociales⁵⁶.

C. Flux financiers illicites

34. L'assistance et la coopération internationales dans le domaine de la lutte contre les flux financiers illicites relèvent de cadres multiples et parfois concurrents, qui reflètent différentes approches conceptuelles du problème et mettent en lumière des tensions

⁵² Benno J. Ndulu et Stephen A. O'Connell, « Africa's development debts », *Journal of African Economies*, vol. 30, issue supplement 1 (novembre 2021).

⁵³ Voir <https://financing.desa.un.org/ffd4/outcome>.

⁵⁴ Voir <https://www.un.org/en/desa/sevilla-forum-debt-launched-unctad16-tackle-entrenched-debt-crisis-developing-countries>.

⁵⁵ Voir <https://au.int/en/newsevents/20250512/african-union-conference-debt>.

⁵⁶ Voir <https://afrodad.org/sites/default/files/publications/Afrodad-The-legal-foundations-08112023-1.pdf>.

persistantes entre les préoccupations de souveraineté et la nécessité d'une répression efficace. L'architecture de la lutte contre les flux financiers illicites fait intervenir des acteurs divers (justice pénale, autorités chargées de la réglementation, administrations fiscales et acteurs du développement, notamment), et tous ont leur propre vision de ce en quoi l'assistance et la coopération internationales devraient consister en pratique.

35. Créé en 1989, le Groupe d'action financière⁵⁷, dont les activités consistent en des examens collégiaux, des programmes d'assistance technique et des travaux coordonnés d'établissement de normes, a élaboré des recommandations détaillées que plus de 200 juridictions se sont engagées à appliquer. Du point de vue de l'assistance et de la coopération internationales, ses fonctions de normalisation, de suivi et d'assistance présentent un certain potentiel en ce qu'elles sont mises au service d'intérêts collectifs plutôt que d'intérêts nationaux étroits. Toutefois, la structure de gouvernance du Groupe d'action financière reflète la domination du G7 à l'époque de sa création, les pays en développement appliquant des normes dont ils ne participent guère à l'élaboration⁵⁸. L'accent mis sur le respect de normes prédéfinies pourrait se révéler inadéquat dans un contexte où des défaillances structurelles de l'architecture financière internationale facilitent les flux financiers illicites, tout en imposant une charge administrative qui pèse de manière disproportionnée sur les petites juridictions dotées de capacités réglementaires limitées. En outre, les classements établis par le Groupe d'action servent de fondement à l'adoption de mesures coercitives unilatérales par des États membres.

36. La Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée en 2003, constitue le cadre juridique le plus complet en matière d'assistance et de coopération internationales dans la lutte contre les flux financiers illicites liés à la corruption. Elle est particulièrement novatrice en ce qu'elle comprend des dispositions juridiques sur la restitution des avoirs volés aux pays d'origine et permet aux États qui en font la demande de bénéficier d'une assistance technique. L'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés⁵⁹, menée conjointement par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et la Banque mondiale, offre un appui opérationnel à la mise en œuvre de la Convention en proposant des activités d'assistance technique, des programmes de formation et des mécanismes de coordination⁶⁰. De nombreux pays en développement ne disposent pas des capacités judiciaires nécessaires pour traiter des affaires de corruption complexes, tandis que les États requis adoptent souvent des approches restrictives du recouvrement des avoirs, privilégiant le secret bancaire au détriment de l'assistance et de la coopération internationales. La Convention étant centrée sur les États, elle ne permet pas de lutter efficacement contre les acteurs privés (prestataires de services professionnels et institutions financières, notamment) qui facilitent la corruption tout en bénéficiant d'une protection juridique dans les pays développés.

37. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée⁶¹, complétée par des protocoles relatifs à la traite des personnes, au trafic illicite de migrants et au trafic d'armes à feu, consolide le fondement juridique de la coopération dans le domaine des flux financiers illicites. Elle prévoit des cadres d'entraide judiciaire, des procédures d'extradition et des mécanismes d'enquête conjointe qui permettent de coordonner la lutte contre les entreprises criminelles transfrontières. L'accent mis sur l'entraide judiciaire reflète les principes d'assistance et de coopération internationales, puisque la Convention impose aux États de coopérer dans le cadre des enquêtes, tout en établissant des garanties contre l'utilisation abusive de ce mécanisme. La Convention reste toutefois centrée sur la criminalité organisée « traditionnelle » et n'est pas adaptée aux formes contemporaines de flux financiers illicites, qui reposent souvent sur des structures financières complexes et font intervenir des facilitateurs professionnels opérant au sein de cadres juridiques formellement établis.

⁵⁷ Voir <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>.

⁵⁸ Lovina Otudor et Mahmood Bagheri, « Legitimacy of power exercised by FATF under international law », *Journal of Financial Crime*, vol. 31, No. 3 (novembre 2023).

⁵⁹ Voir <https://star.worldbank.org/>.

⁶⁰ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, disponible à l'adresse https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/V.17-04679_E-book.pdf.

⁶¹ Voir <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.

38. Les travaux de l'OCDE sur les flux financiers illicites⁶² s'inscrivent dans le cadre de plusieurs initiatives : système d'échange automatique de renseignements, normes de transparence de la propriété effective des entreprises, lignes directrices sur le devoir de diligence des institutions financières, etc. La Norme commune de déclaration facilite l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, et donc la détection de la fraude fiscale et des flux financiers illicites correspondants, tandis que les lignes directrices de l'OCDE sur la propriété effective des entreprises et le devoir de diligence constituent des cadres opérationnels destinés à prévenir l'utilisation abusive des systèmes financiers aux fins du transfert de flux financiers illicites. Cependant, les initiatives de l'OCDE mettent l'accent sur le respect de normes prédéfinies plutôt que sur la recherche de solutions aux problèmes structurels qui facilitent les flux financiers illicites. En outre, les conditions d'adhésion à l'organisation limitent la participation des pays en développement aux travaux de normalisation.

39. Le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique⁶³, établi en 2012, a mené des travaux d'analyse approfondis sur les flux financiers illicites et leurs incidences sur le développement de l'Afrique, et proposé des mesures internationales coordonnées. Dans son rapport, il a calculé que le volume des flux financiers illicites en provenance d'Afrique s'établissait à plus de 50 milliards de dollars, et mis en lumière plusieurs défaillances des mécanismes d'assistance et de coopération internationales, qui facilitaient ces flux. Ce travail d'analyse, dirigé par les pays africains, a débouché sur des propositions d'améliorations concrètes de l'assistance et de la coopération internationales, susceptibles de promouvoir le développement de l'Afrique. Cependant, les recommandations du Groupe, en particulier celles qui impliquaient des réformes importantes des systèmes financiers et de la réglementation des pays développés, n'ont guère été appliquées.

40. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales⁶⁴ est un autre mécanisme d'assistance et de coopération internationales dont les travaux, qui consistent à mener des examens collégiaux et des programmes d'assistance technique, visent à lutter contre les flux financiers illicites liés à la fiscalité. Plus de 160 juridictions participent au Forum mondial, ce qui en fait l'un des organismes fiscaux internationaux les plus inclusifs. Toutefois, le Forum mondial se concentre sur l'échange de renseignements au lieu de chercher à remédier aux défaillances des structures de planification fiscale qui facilitent les flux financiers illicites, et son approche technique ne permet pas de corriger les déséquilibres de pouvoir qui permettent à certaines juridictions de conserver des avantages concurrentiels en maintenant une certaine opacité.

41. Le blanchiment d'argent sous couvert d'activité commerciale est devenu un problème de taille, et la lutte contre ce fléau nécessite la création de mécanismes de coopération spécialisés. L'Organisation mondiale des douanes a mis au point des cadres pour l'échange de données commerciales⁶⁵, la conduite d'enquêtes conjointes et la coordination des efforts de répression du blanchiment d'argent sous couvert d'activité commerciale. De telles initiatives traduisent une reconnaissance du fait qu'une coopération efficace dans la lutte contre les flux financiers illicites exige la coordination de multiples administrations, notamment des autorités douanières, des administrations fiscales, des services de renseignement financier et de la justice pénale. Les efforts de coopération se heurtent toutefois à des obstacles majeurs, tels que les exigences de confidentialité commerciale, la multitude des normes de données ou les contraintes de ressources qui limitent la capacité des pays en développement à analyser des structures commerciales complexes afin d'y déceler des indicateurs de flux financiers illicites.

⁶² Global Initiative Against Transnational Organized Crime, *Measuring OECD Responses to Illicit Financial Flows from Developing Countries* (décembre 2013), disponible à l'adresse <https://policycommons.net/artifacts/11335017/measuring-oecd-responses-to-illicit-financial-flows-from-developing-countries/> ; OCDE, *Illicit Financial Flows : The Economy of Illicit Trade in West Africa* (Publications de l'OCDE, Paris, 2018), disponible à l'adresse https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/02/illicit-financial-flows_g1g679f5/9789264268418-en.pdf.

⁶³ Voir <https://au.int/en/documents/20210708/report-high-level-panel-illicit-financial-flows-africa>.

⁶⁴ Voir <https://www.oecd.org/en/networks/global-forum-tax-transparency.html>.

⁶⁵ Voir <https://www.wcoomd.org/DataModel>.

42. De plus en plus, les banques régionales de développement et les organisations multilatérales intègrent des mesures de lutte contre les flux financiers illicites dans leurs structures de gouvernance et leurs cadres opérationnels. La Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement ont adopté des cadres de promotion de l'intégrité, renforcé leurs procédures de diligence raisonnable et mis en place des mécanismes de recouvrement d'avoirs pour soutenir les efforts régionaux de lutte contre les flux financiers illicites⁶⁶. Ces institutions proposent des activités d'assistance technique (renforcement de la gouvernance, développement des capacités de l'appareil judiciaire et amélioration de la réglementation) afin de remédier aux défaillances structurelles qui facilitent les flux financiers illicites. Cependant, l'action des banques multilatérales de développement consiste souvent à promouvoir des réformes de la gouvernance dans les pays emprunteurs plutôt qu'à corriger les failles de l'architecture financière internationale, telles que les juridictions opaques et les stratégies d'arbitrage réglementaire.

43. Les cellules de renseignement financier sont des acteurs primordiaux de la coopération internationale dans la lutte contre les flux financiers illicites, notamment grâce au Groupe Egmont⁶⁷, qui facilite l'échange de renseignements, la conduite de travaux d'analyse conjoints et la coordination des enquêtes. Le Groupe Egmont met en lien plus de 160 cellules de renseignement financier à travers le monde. Il leur permet de bénéficier d'activités de formation, d'une assistance technique et d'un soutien opérationnel à l'échange d'informations. Ce réseau s'inspire des principes de l'assistance et de la coopération internationales, puisqu'il facilite la coopération directe entre institutions spécialisées, tout en contournant les canaux diplomatiques susceptibles d'entraver le partage rapide de l'information. Cependant, l'efficacité de la coopération entre cellules de renseignement financier dépend fortement des cadres réglementaires nationaux, des capacités institutionnelles et de l'appui politique, qui varient considérablement d'une juridiction à l'autre. En outre, les flux d'informations vont principalement des pays en développement vers les pays développés, sans une réelle réciprocité, dont les pays en développement auraient pourtant besoin pour mener des enquêtes efficaces.

44. L'ONUDC propose des programmes complets d'assistance technique aux fins du renforcement des capacités de lutte contre les flux financiers illicites (activités de formation, aide à la rédaction de textes juridiques et initiatives de renforcement des institutions, notamment)⁶⁸. Il met l'accent sur les actions pénales, tout en fournissant un appui pratique à l'application des cadres juridiques internationaux. La présence de l'ONUDC sur le terrain et sa connaissance des enjeux régionaux lui permettent d'apporter une assistance adaptée au contexte, qui tient compte des difficultés particulières auxquelles se heurtent les pays en développement dans leur combat contre les flux financiers illicites. Toutefois, les programmes de l'ONUDC sont souvent axés sur l'application des lois plutôt que sur la recherche de solutions aux problèmes structurels qui facilitent les flux financiers illicites, et des contraintes de ressources limitent l'ampleur et la pérennité de ses programmes d'assistance technique.

45. Parmi les défis contemporains de la coopération contre les flux financiers illicites, il convient de mentionner l'évolution rapide des systèmes de paiement numérique, des cryptomonnaies et des outils d'intelligence artificielle, qui permettent la commission de crimes financiers sophistiqués, face auxquels la réglementation ne s'adapte pas assez vite. Ces nouvelles technologies exigent des mécanismes de coopération renforcés, capables d'apporter des réponses en temps réel aux enjeux transfrontières sans ignorer les préoccupations liées à la souveraineté et à la protection de la vie privée. Diverses initiatives, telles que les travaux du Conseil de stabilité financière⁶⁹ sur la réglementation des

⁶⁶ Voir <https://www.afdb.org/en/documents/bank-group-strategic-framework-and-action-plan-prevention-illicit-financial-flows-africa-2017-2021>, <https://www.adb.org/who-we-are/integrity/duediligence>, [https://idbinvest.org/sites/default/files/2022-11/The Inter-American Investment Corporation's INTEGRITY FRAMEWORK.pdf](https://idbinvest.org/sites/default/files/2022-11/The%20Inter-American%20Investment%20Corporation's%20INTEGRITY%20FRAMEWORK.pdf) et https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-02/dfid_brochure_final_version_for_print.pdf.

⁶⁷ Voir <https://egmontgroup.org/>.

⁶⁸ Voir <https://www.unodc.org/unodc/international-cooperation/technical-assistance.html>.

⁶⁹ Voir <https://www.fsb.org/>.

cryptoactifs⁷⁰ ou les lignes directrices du Groupe d'action financière sur les actifs virtuels⁷¹, visent à étendre les cadres de coopération traditionnels aux nouvelles technologies. Toutefois, le progrès technologique est souvent trop rapide pour que la réglementation parvienne à suivre le rythme, et les technologies décentralisées remettent en cause les approches traditionnelles de l'application des lois, qui reposent sur l'intermédiation d'institutions financières.

46. L'efficacité de la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre les flux financiers illicites demeure limitée par des tensions fondamentales entre les préoccupations liées à la souveraineté et l'impératif de l'application des lois. Les mesures efficaces de lutte contre les flux financiers illicites reposent souvent sur des mécanismes de surveillance intrusifs, sur le partage massif d'informations et sur des efforts de répression coordonnés, qui peuvent entrer en conflit avec les objectifs traditionnels de protection de la souveraineté. En outre, la coopération passe souvent par des demandes d'assistance susceptibles de soulever des questions politiquement sensibles ou de contrarier des intérêts puissants dans les pays requis. La persistance de juridictions opaques, de possibilités d'arbitrage réglementaire et de réseaux de facilitateurs professionnels suggère que les mécanismes de coopération existants, bien qu'étendus, restent insuffisants pour remédier aux failles structurelles de l'architecture financière internationale qui facilitent les flux financiers illicites.

47. Dans le cadre des initiatives régionales, il est de plus en plus largement admis que, pour accroître l'efficacité de la coopération contre les flux financiers illicites, les États doivent se pencher sur les enjeux de développement, les structures de gouvernance et les problèmes structurels au lieu de se contenter de renforcer les capacités de répression. Les initiatives de l'Union africaine sur les flux financiers illicites, y compris les recommandations du Groupe Mbeki et les efforts déployés pour y donner suite, décrits dans le rapport du Groupe de haut niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales pour la réalisation du Programme 2030⁷², mettent l'accent sur l'adoption d'approches globales, qui visent tout à la fois à combattre la manipulation des prix commerciaux, à prévenir l'évasion fiscale et à remédier aux problèmes de gouvernance. De la même manière, en Asie, en Amérique latine et dans d'autres régions, des organes ont élaboré des approches intégrées, qui font de la coopération contre les flux financiers illicites une composante des stratégies plus larges de promotion du développement et de renforcement de la gouvernance.

48. L'émergence d'initiatives de renforcement de la transparence de la propriété effective des entreprises, qui sont aujourd'hui une composante centrale de la coopération contre les flux financiers illicites, témoigne d'une prise de conscience croissante du fait que l'opacité des entreprises facilite diverses formes de flux illicites tout en exposant les systèmes financiers à des risques systémiques. De nombreuses initiatives (directives de l'Union européenne⁷³, recommandations du Groupe d'action financière⁷⁴, etc.) visent à créer des dispositifs d'identification des véritables détenteurs du contrôle des entités juridiques. Toutefois, la mise en œuvre de ces dispositifs est entravée par de multiples obstacles, tels qu'un manque de cohérence terminologique, des difficultés de vérification et des restrictions d'accès susceptibles de limiter l'efficacité de la coopération tout en alourdissant la charge administrative des autorités compétentes.

49. L'examen des mécanismes de coopération internationale dans la lutte contre les flux financiers illicites révèle à la fois des avancées majeures et des lacunes persistantes. D'un côté, des progrès notables ont été accomplis sur le plan de la coopération technique : accords de partage d'informations, normes coordonnées, programmes de renforcement des

⁷⁰ Voir <https://www.fsb.org/2025/10/thematic-review-on-fsb-global-regulatory-framework-for-crypto-asset-activities/>.

⁷¹ Voir <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html>.

⁷² Voir <https://factipanel.org/>.

⁷³ Voir <https://www.global-amlcft.eu/areas-of-technical-assistance/beneficial-ownership/>.

⁷⁴ Voir <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html>.

capacités, etc. De l'autre côté, les caractéristiques structurelles de l'architecture financière internationale qui facilitent les flux financiers illicites, comme les juridictions opaques, les possibilités d'arbitrage réglementaire et les réseaux de facilitateurs professionnels, demeurent largement inchangées. L'application des principes de l'assistance et de la coopération internationales à la lutte contre les flux financiers illicites suppose de modifier ces caractéristiques structurelles au lieu de simplement renforcer la coopération dans le cadre des mécanismes existants. Les débats en cours sur la transparence de la propriété effective des entreprises, l'échange automatique de renseignements et l'établissement de cadres juridiques multilatéraux voient s'opposer des positions divergentes quant à l'ampleur des réformes requises et à la nécessité ou non de passer d'une coopération volontaire à une coopération fondée sur des obligations internationales contraignantes.

D. Institutions financières internationales

50. Les institutions financières internationales sont les acteurs de l'assistance et de la coopération internationales les plus visibles et les mieux dotés en ressources. Pourtant, leur contribution à la coopération multilatérale demeure vivement contestée. Ces institutions mêlent des visions concurrentes de la gouvernance économique mondiale, ainsi qu'en témoignent les tensions persistantes entre leurs mandats de promotion de la coopération et la réalité de leurs structures de gouvernance, qui perpétuent les asymétries de pouvoir entre pays développés et pays en développement.

51. Le FMI illustre bien ces contradictions par son double rôle de stabilisation financière et d'octroi de prêts conditionnels. Créé en 1944 pour promouvoir la coopération monétaire internationale et la stabilité des taux de change, le FMI est censé servir des intérêts collectifs dans le cadre de ses fonctions de surveillance, d'assistance financière et de renforcement des capacités. Ses programmes de prêt permettent aux pays membres de bénéficier d'apports de liquidités en cas de crise de la balance des paiements, tandis que ses initiatives d'assistance technique les aident à consolider leurs institutions budgétaires, leurs cadres monétaires et la réglementation du secteur financier. Au titre de l'article IV de ses Statuts, le FMI assure un suivi systématique de l'évolution de l'économie mondiale⁷⁵, et dans le cadre de son Programme d'évaluation du secteur financier⁷⁶, il mène des travaux approfondis d'analyse des risques d'instabilité financière. Ces fonctions sont en phase avec les principes de l'assistance et de la coopération internationales dans la mesure où l'accent est mis sur la stabilité du système financier et l'établissement de cadres analytiques communs, qui servent des intérêts collectifs plutôt que des intérêts nationaux étroits. Cependant, la structure de gouvernance du FMI sape fondamentalement sa crédibilité en tant que vecteur de coopération, puisqu'un système de vote pondéré confère aux États-Unis un droit de veto effectif, tandis que les pays européens occupent environ un tiers des sièges au Conseil d'administration⁷⁷. Ainsi, les principaux actionnaires peuvent orienter les politiques du FMI en fonction de leurs intérêts, et les pays en développement n'ont qu'une influence limitée sur l'élaboration de programmes qui les concernent pourtant au premier chef.

52. Les prêts conditionnels du FMI mettent en évidence des contradictions particulièrement marquées entre les engagements pris sur le papier en faveur de la coopération et la réalité opérationnelle⁷⁸. Les programmes d'ajustement structurel prévoient généralement des mesures d'assainissement des finances publiques, de durcissement de la politique monétaire et de libéralisation des marchés, qui peuvent entrer en conflit avec les priorités de développement des pays emprunteurs et leurs obligations en matière de droits de l'homme⁷⁹. L'accent mis par le FMI sur la soutenabilité de la dette implique souvent d'accorder la priorité à la confiance des créditeurs au détriment des dépenses sociales, tandis que les objectifs budgétaires fixés peuvent contraindre les pays à réduire le niveau de

⁷⁵ Voir <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2025/what-we-do/economic-surveillance/>.

⁷⁶ Voir <https://www.imf.org/en/Publications/fssa>.

⁷⁷ Voir <https://thetricontinental.org/newsletterissue/global-north-imf-inequality/>.

⁷⁸ Voir <https://taxjustice.net/2018/07/06/the-damage-of-international-monetary-fund-conditionality-call-for-urgent-rethink/>.

⁷⁹ Voir <https://www.austlii.edu.au/au/journals/AUJIHRights/1994/5.pdf> et https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/mjil/article/1261/&path_info=uc.pdf.

prestation des services publics en deçà du minimum essentiel. Les pratiques de conditionnalité du FMI sont contraires aux principes fondamentaux de l'assistance et de la coopération internationales, puisqu'elles subordonnent l'autonomie d'action des pays emprunteurs à des exigences externes et font peser les coûts principalement sur les populations vulnérables plutôt que sur les responsables de la crise.

53. Le Groupe de la Banque mondiale englobe de multiples institutions adoptant des approches diverses de la coopération au service du développement. On peut notamment citer la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, qui accorde des prêts aux pays à revenu intermédiaire, ou l'Association internationale de développement, qui octroie des prêts à des conditions favorables aux pays les plus pauvres. L'évolution de la Banque mondiale, passée d'un mandat initial de reconstruction d'après-guerre à une mission de réduction de la pauvreté et de promotion du développement durable, reflète son engagement en faveur des principes de l'assistance et de la coopération internationales, qui se traduit notamment par l'importance accordée à l'appropriation nationale, à la mesure des résultats et aux partenariats. Les travaux analytiques de la Banque mondiale (évaluations de la pauvreté, examens des dépenses publiques et diagnostics de la gouvernance) sont des activités d'assistance technique essentielles, tandis que ses programmes opérationnels visent à apporter des réponses à des enjeux de taille dans les domaines des infrastructures, de la santé, de l'éducation et de l'environnement. La Société financière internationale, dont l'action se concentre sur le secteur privé, s'emploie à mobiliser des investissements commerciaux au service du développement⁸⁰, tandis que l'Agence multilatérale de garantie des investissements⁸¹ propose des assurances contre les risques politiques pour promouvoir les investissements privés dans des environnements difficiles.

54. Toutefois, la structure de gouvernance du Groupe de la Banque mondiale est caractérisée par des asymétries similaires à celles de la gouvernance du FMI, les pays développés exerçant un contrôle effectif grâce à un système de vote pondéré, tandis que les pays en développement ont essentiellement un statut de bénéficiaires et non de partenaires. Les politiques opérationnelles de la Banque mondiale reflètent souvent les priorités des pays donateurs en matière de normes environnementales, de passation de marchés et de protection sociale, et de telles exigences peuvent imposer des coûts excessifs aux pays emprunteurs tout en servant les intérêts commerciaux et politiques des pays développés. En outre, l'accent mis par la Banque mondiale sur des solutions techniques pourrait se révéler inadéquat dans un contexte où certaines caractéristiques structurelles des arrangements économiques internationaux perpétuent la pauvreté et les inégalités. Les prêts accordés par l'institution, bien que leurs conditions soient plus favorables que celles des prêts commerciaux, restent assortis d'obligations de remboursement susceptibles de restreindre la marge d'action budgétaire des pays emprunteurs et donc leur capacité à promouvoir leurs priorités nationales.

55. Les banques régionales de développement, comme la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement ou la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, sont des tentatives de création de mécanismes de coopération davantage adaptés aux réalités régionales. En théorie, ces institutions permettent aux pays en développement qui en sont membres de mieux se faire entendre et adaptent leurs approches du développement aux circonstances et priorités régionales. Les structures de gouvernance des banques régionales accordent généralement aux pays membres emprunteurs un nombre de voix plus important qu'au sein des institutions mondiales, et leurs programmes opérationnels reflètent les enjeux de développement et les contextes culturels propres aux régions concernées. Ainsi, la Banque africaine de développement insiste sur l'appropriation et la direction des projets par les pays d'Afrique⁸², la Banque asiatique de développement met l'accent sur les infrastructures et l'intégration régionale⁸³, tandis que la Banque interaméricaine de développement accorde une

⁸⁰ Voir <https://www.worldbank.org/en/about/annual-report/ifc?dropid=mobilize>.

⁸¹ Voir <https://www.miga.org/>.

⁸² Voir <https://acetforafrica.org/research-and-analysis/insights-ideas/a-new-era-at-the-african-development-bank-bold-leadership-needed-in-uncertain-times/>.

⁸³ Voir <https://www.adb.org/publications/infrastructure-and-regional-cooperation>.

attention particulière aux inégalités et aux questions de gouvernance⁸⁴, démontrant là l'un des avantages potentiels des approches régionales de la coopération au service du développement.

56. Toutefois, les banques régionales de développement sont confrontées à de plus fortes contraintes de ressources que les institutions mondiales et sont souvent tributaires du soutien financier de pays développés, ce qui pourrait compromettre leur indépendance. Bien que l'action de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement soit orientée vers les économies de marché émergentes, la structure de gouvernance de cette institution confère aux pays de l'OCDE un contrôle majoritaire, et même les institutions à vocation plus régionale encore doivent composer avec les préférences des pays donateurs quant à leurs politiques opérationnelles et priorités stratégiques. De surcroît, les banques régionales peuvent disposer de capacités techniques et de ressources analytiques plus restreintes que les institutions mondiales, et voir ainsi leur efficacité limitée face à des enjeux de développement complexes.

57. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) centre son action sur l'élaboration de règles commerciales plutôt que sur l'assistance financière, mais ses décisions ont une forte incidence sur les perspectives économiques et les capacités budgétaires des pays en développement⁸⁵. L'accent mis par l'OMC sur la non-discrimination, la réciprocité et le règlement contraignant des différends crée en théorie des conditions de concurrence équitables, susceptibles de servir les intérêts des pays en développement. Les dispositions relatives au traitement spécial et différencié visent à tenir compte des situations particulières des pays en développement, tandis que les programmes d'assistance technique de l'OMC ont pour but de renforcer les capacités de ces pays aux fins de la mise en œuvre de politiques commerciales⁸⁶. L'OMC joue un rôle de facilitation des échanges Sud-Sud en réduisant les obstacles au commerce et en rendant celui-ci plus prévisible, et contribue ainsi potentiellement au développement de l'assistance et de la coopération internationales.

58. Toutefois, les travaux de l'OMC reflètent souvent les intérêts commerciaux des pays développés, et imposent des charges réglementaires susceptibles de dépasser les capacités administratives des pays en développement. Le système de règlement des différends de l'OMC, bien que techniquement neutre, favorise les pays dotés de capacités juridiques avancées, tandis que les sanctions influent principalement sur les relations commerciales, sans remédier aux asymétries structurelles sous-jacentes. De plus, en mettant l'accent sur l'accès aux marchés, l'OMC pourrait ne pas tenir suffisamment compte du fait que les règles commerciales peuvent influencer sur la politique budgétaire, la soutenabilité de la dette et les obligations en matière de droits de l'homme de manière à soutenir la coopération au service du développement plutôt qu'à la contraindre.

59. La Banque des règlements internationaux, société privée établie en Suisse, joue le rôle de banque centrale des banques centrales et facilite la coopération entre autorités monétaires en hébergeant le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, le Comité des paiements et des infrastructures de marché et d'autres organes normatifs⁸⁷. Elle offre un appui analytique, des services opérationnels et des moyens de coordination qui facilitent la coopération entre banques centrales dans les domaines de la stabilité financière, des systèmes de paiement et des normes réglementaires. Les cadres de Bâle, qui visent à réglementer les activités bancaires, sont en phase avec les principes de l'assistance et de la coopération internationales en ce qu'ils mettent l'accent sur la stabilité systémique, et leurs programmes d'assistance technique aident les pays en développement à appliquer les normes internationales⁸⁸. Toutefois, la composition des organes de la Banque des règlements internationaux et ses structures de gouvernance reflètent la domination des pays développés, tandis que ses normes réglementaires imposent souvent des coûts de mise en conformité excessifs aux systèmes financiers des pays en développement. De plus, la priorité accordée par les cadres de Bâle à la gestion des risques et au maintien d'un niveau suffisant de fonds propres peut limiter la

⁸⁴ Voir <https://www.sciencedirect.com/topics/economics-econometrics-and-finance/inter-american-development-bank>.

⁸⁵ Voir <https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/04888>.

⁸⁶ Voir https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm.

⁸⁷ Voir <https://www.bis.org/>.

⁸⁸ Voir https://www.bis.org/basel_framework/.

capacité des pays en développement à mettre leur politique financière au service d'objectifs de développement, tandis que l'accent mis par la Banque des règlements internationaux sur la stabilité financière peut l'amener à privilégier la confiance des investisseurs internationaux au détriment des priorités de développement nationales⁸⁹. Enfin, dans le cadre de ses activités de coordination des banques centrales, la Banque des règlements internationaux pourrait ne pas prêter une attention suffisante à l'influence que la coopération monétaire exerce sur la politique budgétaire et les objectifs de développement.

60. Le Conseil de stabilité financière, établi à la suite de la crise financière de 2008, coordonne l'adoption de mesures réglementaires en réponse à des risques systémiques, et promeut la stabilité financière internationale en jouant un rôle de supervision, en établissant des cadres de résolution et en mettant en œuvre des politiques macroprudentielles. L'accent mis par le Conseil sur les institutions financières d'importance systémique, la surveillance du système bancaire parallèle et la coordination internationale témoigne d'une reconnaissance du fait que l'assistance et la coopération internationales sont nécessaires à la stabilité financière⁹⁰. Ses examens collégiaux et ses activités de suivi de la mise en œuvre des réformes créent des dispositifs de responsabilisation, et ses programmes d'assistance technique soutiennent le renforcement des capacités réglementaires. Toutefois, la composition du Conseil reste dominée par les pays du G20, et ses objectifs réglementaires reflètent souvent les préoccupations des économies avancées plutôt que les priorités des pays en développement⁹¹. Dans le cadre de ses activités de promotion de la stabilité financière, le Conseil pourrait ne pas prendre suffisamment en considération la manière dont les exigences réglementaires influent sur l'inclusion financière, le financement du développement et l'efficacité des politiques budgétaires dans les pays en développement. De fait de son approche technique, le Conseil pourrait également ne pas tenir suffisamment compte de l'interaction entre la réglementation financière internationale et les objectifs plus larges de promotion du développement et des droits de l'homme.

61. Les institutions spécialisées dans le financement de l'action climatique, comme le Fonds vert pour le climat, les Fonds d'investissement climatiques et le Fonds pour l'adaptation, sont des tentatives récentes de création de mécanismes de coopération dans le domaine du climat⁹². En théorie, ces institutions incarnent les principes de l'assistance et de la coopération internationales en ce qu'elles mettent l'accent sur l'accès des pays en développement au financement, sur des approches programmatiques et sur le financement axé sur les résultats, tout en s'attaquant à des défis mondiaux, qui exigent des réponses collectives. La structure de gouvernance du Fonds vert pour le climat prévoit une représentation égale des pays développés et des pays en développement, et son approche opérationnelle privilégie l'appropriation nationale et l'obtention de résultats porteurs de transformation. Cependant, les institutions de financement de l'action climatique sont confrontées à des difficultés de taille : leurs ressources sont limitées au regard des besoins mondiaux, leurs procédures d'accès sont complexes, de sorte que les pays dotés de capacités de préparation de projets avancées sont favorisés, et leurs arrangements de gouvernance peuvent refléter malgré tout les priorités des donateurs plutôt que celles des bénéficiaires⁹³. La prédominance des financements sous forme de prêts plutôt que de dons dans les programmes climatiques peut alourdir le poids de la dette des pays en développement au lieu de l'alléger, et les conditions dont les prêts sont assortis peuvent restreindre l'autonomie d'action des pays bénéficiaires. En outre, la prolifération d'institutions spécialisées dans le financement de l'action climatique risque de fragmenter le cadre de l'assistance et de la coopération internationales au lieu de favoriser la coordination, tout en imposant des coûts de transaction supplémentaires aux pays bénéficiaires.

⁸⁹ Voir <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2025e1.htm>.

⁹⁰ Voir https://www.fsb.org/uploads/r_111027a.pdf.

⁹¹ Voir <https://dspacemainprd01.lib.uwaterloo.ca/server/api/core/bitstreams/4cbd9c63-0ea1-489d-9b77-cafadd6e8848/content>.

⁹² Voir <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/decision/b39/decision-b39-15-b39-a05.pdf>.

⁹³ Voir <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212096325000087>.

62. Les institutions financières islamiques, comme la Banque islamique de développement, la Société islamique pour le développement du secteur privé⁹⁴ et diverses institutions islamiques régionales, proposent d'autres formes de coopération au service du développement, fondées sur des principes conformes à la charia et sur la solidarité Sud-Sud. Elles mettent l'accent sur la participation au capital, le financement du commerce et l'assistance technique, et évitent les prêts assortis d'intérêts qui peuvent être contraires aux principes de l'Islam. L'attention prêtée par la Banque islamique de développement aux priorités de ses pays membres et sa structure de gouvernance, qui fait une large place aux pays en développement, illustrent les avantages potentiels d'approches différentes de la coopération, mais l'exigence de conformité à la charia peut limiter sa flexibilité opérationnelle, tandis que des difficultés de gouvernance et des considérations politiques pourraient restreindre son efficacité. En outre, la nature spécialisée des principes de la finance islamique peut limiter leur applicabilité aux approches générales de l'assistance et de la coopération internationales.

63. Malgré cela, le Groupe de la Banque mondiale et la Banque islamique de développement ont noué un partenariat visant à mobiliser 6 milliards de dollars d'ici à 2026⁹⁵. Cette initiative témoigne d'une évolution notable dans l'ouverture des institutions de Bretton Woods à d'autres approches de la finance. Historiquement, la Société financière internationale et sa maison mère, la Banque mondiale, se sont cantonnées à des approches capitalistes et occidentales, encourageant la libéralisation, la privatisation et le développement fondé sur le marché, de sorte que l'aide octroyée aux pays bénéficiaires était souvent assortie de conditions strictes. L'intégration de principes de la finance islamique dans les opérations de la Société financière internationale témoigne d'une reconnaissance, certes tardive, du fait que la conception traditionnelle et universaliste du financement du développement pourrait ne pas être adaptée aux réalités culturelles, religieuses et politiques des sociétés majoritairement musulmanes.

64. Il existe également des mécanismes de coordination des banques multilatérales de développement, comme le Comité de coordination du Centre de coopération multilatérale pour le financement du développement⁹⁶, qui vise à améliorer l'efficacité de la coopération en favorisant l'harmonisation des politiques, l'élaboration de programmes conjoints et la conduite de travaux analytiques communs. Ces mécanismes de coordination partent du constat que la fragmentation institutionnelle peut imposer des coûts de transaction aux pays bénéficiaires tout en réduisant l'efficacité globale de l'action. Toutefois, la coordination interinstitutionnelle demeure souvent cantonnée aux aspects techniques, tandis que des différences fondamentales de gouvernance et de fonctionnement persistent.

65. L'émergence de la Nouvelle Banque de développement⁹⁷ vient remettre en cause l'architecture financière internationale établie. Cette institution privilégie l'appropriation des programmes par les pays en développement, une moindre conditionnalité de l'aide et de nouvelles approches de la coopération au service du développement. L'attention portée aux priorités des pays membres témoigne d'une conception innovante de la coopération, potentiellement plus en phase avec les intérêts des pays en développement.

III. Recommandations et conclusion

66. L'examen des principaux mécanismes d'assistance et de coopération internationales dans les domaines de la fiscalité, de la dette et des flux financiers illicites révèle des déficiences structurelles et systémiques, qui compromettent la réalisation progressive des droits de l'homme au lieu de la promouvoir. Il montre que l'assistance et la coopération internationales ne souffrent pas simplement d'insuffisances ou de lacunes dans leurs manifestations actuelles. L'architecture elle-même repose sur des cadres fondamentalement défaillants, qui produisent des effets préjudiciables en raison de rapports de force

⁹⁴ Voir <https://icd-ps.org/>.

⁹⁵ Voir <https://www.ifc.org/en/pressroom/2025/ifc-announces-first-islamic-financing-in-sub-saharan-africa-partnership-with-banqu>.

⁹⁶ Voir <https://www.themcdf.org/en/who-we-are/governance/coordination-committee/index.html>.

⁹⁷ Voir <https://www.ndb.int/>.

asymétriques, d'une fuite des flux financiers du Sud vers le Nord, de l'opacité des processus décisionnels et d'arrangements institutionnels qui privilégient systématiquement les intérêts des créanciers et l'accumulation de capital au détriment de la capacité des États à s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Les mécanismes actuels d'assistance et de coopération internationales fonctionnent comme des instruments d'extraction de ressources et de contrainte budgétaire au lieu de favoriser une véritable coopération axée sur l'obtention d'avantages mutuels et la réalisation progressive des droits de l'homme. Les pays en développement ne disposent d'aucune instance efficace au sein de laquelle mettre en avant leurs besoins dans le contexte de la coopération fiscale internationale ou de la réforme de l'architecture financière. Les mesures fiscales internationales conçues principalement par les membres de l'OCDE servent les intérêts du monde du Nord, et plus de deux tiers des risques d'abus fiscaux des entreprises sont imputables aux juridictions de l'OCDE et à leurs dépendances. Résultat, les pays qui ont besoin d'assistance exercent une influence marginale sur les décisions des structures censées les aider.

A. Recommandations en faveur d'une assistance et d'une coopération internationales fondées sur des principes

67. Les sept principes de la légitimité budgétaire, à savoir l'obligation de rendre compte, la transparence, la responsabilité, l'efficacité, l'efficacé, l'équité et la justice⁹⁸, définissent un cadre normatif sur la base duquel transformer l'assistance et la coopération internationales, l'objectif étant de passer d'une architecture extractive à une véritable coopération axée sur la réalisation des droits de l'homme. Ces principes, ancrés dans le droit international des droits de l'homme et issus de la pratique des États, offrent des orientations opérationnelles à partir desquelles restructurer les mandats institutionnels, réformer les processus décisionnels et établir des mécanismes de responsabilité dont la priorité serait le respect de la dignité humaine plutôt que la protection des créanciers. Leur application dans les domaines de la coopération fiscale, de la dette et de la lutte contre les flux financiers illicites exige des mesures concrètes :

a) Le principe de l'obligation de rendre compte exige d'imposer des obligations fiduciaires aux responsables publics, dans les pays emprunteurs comme dans les pays prêteurs, afin de protéger l'intérêt public, et de mettre en place des mécanismes judiciaires et quasi judiciaires chargés de tenir les décideurs responsables des politiques budgétaires et de la gestion de la dette. Les prêteurs doivent reconnaître que le fait d'inciter des responsables publics à violer ces obligations constitue un acte répréhensible. Les États doivent garantir le rapatriement rapide des avoirs acquis de façon illicite et coordonner leurs mécanismes de recouvrement d'avoirs ;

b) Le principe de transparence exige la divulgation complète des accords relatifs à la dette, l'établissement de registres des bénéficiaires effectifs des entreprises et la publication par les entreprises multinationales de déclarations pays par pays. Les Principes de la CNUCED visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains établissent que les États qui déforment la réalité de leur situation budgétaire ne peuvent ensuite faire valoir que leurs créanciers ont l'obligation morale de participer à la restructuration de leur dette. L'obligation de transparence doit s'étendre au-delà des États emprunteurs pour englober la diligence raisonnable des créanciers, les processus décisionnels des institutions financières internationales et l'ensemble des conditions attachées à l'assistance bilatérale et multilatérale ;

c) Le principe de responsabilité exige que le financement souverain s'inscrive dans des cadres juridiques complets, qui définissent clairement les procédures et les responsabilités, et reposent sur un contrôle démocratique. Les pays à faible revenu et les petits pays à revenu élevé doivent pouvoir participer véritablement aux négociations sur la réforme de la fiscalité internationale et aux délibérations des institutions supranationales. La convention-cadre des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale, encore à l'état de proposition, constitue un mécanisme

⁹⁸ Voir [A/HRC/55/54](#).

essentiel à l'application effective du principe de responsabilité. En outre, des études d'impact sur les droits de l'homme doivent être menées préalablement à toutes les négociations de restructuration, ainsi qu'à l'élaboration de toute stratégie d'endettement et de tout programme d'allègement de la dette, et les conclusions de ces études doivent éclairer l'élaboration des politiques ;

d) Le principe d'efficience exige que les créanciers procèdent à des évaluations réalistes de la capacité de remboursement des emprunteurs, sur la base des meilleures informations disponibles et de règles techniques objectives, en tenant compte des passifs éventuels inclus dans les comptes nationaux. Les États doivent procéder à des évaluations transparentes de leurs besoins avant de contracter de nouveaux emprunts, et réexaminer notamment leur budget afin de s'assurer que les fonds nécessaires ne peuvent être obtenus par une réorientation des ressources. L'analyse coûts-avantages doit prendre en compte les retombées sociales attendues et non se limiter aux seuls indicateurs économiques ;

e) Le principe d'efficacité exige que les choix budgétaires des États soient conformes à leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme en toutes circonstances, y compris pendant les périodes de stabilisation économique. Les politiques fiscales doivent privilégier les impôts directs et progressifs et la redistribution des richesses, tandis que l'assistance et la coopération internationales doivent contribuer à la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et les flux financiers illicites en s'inscrivant dans des cadres multilatéraux contraignants. Les politiques relatives à la dette doivent être en phase avec les objectifs de développement durable et l'impératif de la réalisation des droits de l'homme, ce qui signifie que les prêts accordés sous condition de mesures d'austérité, de privatisation ou de déréglementation voient leur efficacité compromise lorsqu'ils produisent des effets néfastes sur l'exercice des droits de l'homme ;

f) Le principe d'équité exige que les États agissent au maximum des ressources disponibles, en élargissant les assiettes fiscales applicables aux sociétés multinationales et aux particuliers fortunés tout en améliorant le taux de recouvrement de l'impôt. Lorsque les ressources nationales s'avèrent insuffisantes, l'obligation de rechercher une assistance internationale devient applicable. Toutefois, cette assistance doit prendre la forme de dons plutôt que de prêts, les pays du monde du Nord devant respecter l'engagement pris de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide publique au développement. Le financement de l'action climatique doit être distinct de l'aide au développement, étant donné qu'il s'agit davantage de réparations que de ressources octroyées à des conditions de faveur ;

g) Le principe de justice exige de redéfinir complètement la notion de soutenabilité de la dette afin d'y intégrer les dimensions économique, sociale et environnementale du développement. Une dette ne peut être considérée comme soutenable lorsque son service entraîne des violations des droits de l'homme ou des atteintes à la dignité humaine. Des études d'impact sur les droits de l'homme doivent être menées dans le cadre du travail d'analyse de la soutenabilité de la dette, étant entendu que le service de la dette devient illégitime dès lors qu'il est disproportionné au regard des capacités financières du pays concerné ou lorsqu'il détourne des ressources dont celui-ci a besoin pour respecter ses obligations fondamentales. Selon des normes internationales, un pays devrait consacrer 15 à 20 % des dépenses publiques à l'éducation et à la santé, au moins 7,5 % du PIB à la réalisation de l'objectif d'une couverture sanitaire universelle et au moins 8,5 % du PIB à la protection sociale de base. Dès lors que le service de la dette empêche de financer l'éducation, la santé et la protection sociale dans ces proportions, il est contraire au principe de justice.

B. Conclusion

68. Une réorientation fondamentale est nécessaire pour que l'accent soit mis sur l'assistance dans le cadre de la coopération internationale, et pour que l'objectif primordial de l'assistance et de la coopération internationales soit non plus la protection des créanciers, mais la réalisation des droits de l'homme. L'architecture actuelle, façonnée par des processus historiques qui ont exclu les territoires colonisés et les femmes, doit être réformée en profondeur, selon une approche participative, afin que les principes de la légitimité budgétaire soient intégrés dans les mandats institutionnels, les cadres opérationnels et les dispositifs de responsabilisation.
