

Les

DROITS DE

et le FMI

Sérgio Pereira Leite

Les droits de l'homme et la stabilité macroéconomique sont loin d'être incompatibles. Ils jouent même ensemble un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté. En soutenant des politiques économiques saines et en encourageant un dialogue constructif dans la société civile, le FMI contribue à la défense des droits de l'homme.

DANS SON OUVRAGE intitulé *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*, Amartya Sen, prix Nobel d'économie, nous incite à voir dans le renforcement des libertés à la fois l'objectif du développement et le moyen d'y parvenir. Il note, par exemple, qu'on n'a jamais vu de famine dans un pays démocratique, doté d'une presse libre. Il soutient que les indicateurs économiques comme le PIB par habitant ou la répartition des revenus ne reflètent pas ce qui est véritablement important pour la population : les libertés associées aux droits de l'homme. En mai 2001, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies s'est fait l'écho de cette position dans une retentissante déclaration prônant une meilleure intégration des droits de l'homme dans les stratégies de développement.

Mais que signifie exactement une stratégie de développement fondée sur les droits de l'homme? Au risque de simplifier à l'extrême, on pourrait dire qu'une approche de la croissance et de la lutte contre la pauvreté axée sur les droits de l'homme comprend six éléments : 1) la protection active des libertés ci-

viles et politiques; 2) des budgets et des stratégies de croissance favorables aux pauvres; 3) une action publique propre à assurer à la population une alimentation, une instruction et des soins de santé adéquats; 4) une vaste participation à l'élaboration des politiques; 5) la conscience des enjeux sociaux et environnementaux; 6) un effort de lutte contre la discrimination.

Depuis 1999, le FMI insiste sur le rôle central de la lutte contre la pauvreté dans le cadre de sa stratégie à l'égard des pays à faible revenu. Après avoir reconnu que croissance et stabilité macroéconomique ne suffisent pas à relever les niveaux de vie, Horst Köhler, Directeur général du FMI, a souligné (2001) la nécessité d'une participation des pauvres au processus de développement et invité les États à mettre en place un environnement au sein duquel les plus démunis puissent protéger, entretenir et améliorer leurs moyens d'existence. Cette démarche, qui vise à inciter les pays à «s'approprier» davantage leurs stratégies économiques, n'est guère éloignée d'une stratégie fondée sur les droits de l'homme, pas plus qu'elle ne s'y oppose.

L'HOMME

Les similitudes entre les deux approches sont encore plus manifestes à la lecture de la définition de la pauvreté proposée par la Banque mondiale dans son *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : combattre la pauvreté*. En effet, la pauvreté n'est pas simplement un revenu ou un développement humain insuffisants, mais aussi la vulnérabilité et l'incapacité de se faire entendre, défendre et représenter. Grâce à l'étroite collaboration entre le FMI et la Banque mondiale, les aspects liés à la discrimination et à l'environnement ne sont pas oubliés dans la lutte conjointe contre la pauvreté. Dans les conseils qu'elles prodiguent aux pays membres, ces deux institutions insistent sur la nécessité d'élaborer des budgets qui donnent la priorité aux besoins des plus démunis.

Enfin, il convient de relever que rien n'empêche les États membres d'intégrer eux-mêmes la dimension des droits de l'homme à leurs efforts de lutte contre la pauvreté. La teneur exacte de ces initiatives dépend en grande partie du degré d'engagement et de détermination de l'État concerné, notamment de la mesure dans laquelle il est disposé à s'attaquer aux priorités définies dans le cadre du processus de participation.

Quelle est la contribution du FMI à la défense des droits de l'homme?

Les Statuts du FMI stipulent que le Fonds doit promouvoir la coopération monétaire internationale et le maintien de régimes de change ordonnés, favoriser le développement harmonieux du commerce mondial et aider les États membres à résoudre leurs difficultés de balance des paiements. Pour s'acquitter de cette mission, le FMI s'emploie, en coopération avec les États membres, à réduire les déséquilibres macroéconomiques et les goulots d'étranglement structurels, à abolir les obstacles aux paiements internationaux et à prévenir les crises financières.

En y regardant de plus près, on voit que les activités du FMI contribuent toutes, directement ou indirectement, à la lutte contre la pauvreté et à la défense des droits de l'homme. Les déséquilibres macroéconomiques et, en particulier, une forte inflation, portent préjudice aux plus démunis. Les riches sont en effet partiellement protégés de l'inflation par les actifs qu'ils possèdent, lesquels s'apprécient en période d'augmentation des

prix. Les pauvres, par contre, n'ont pas de «cousin» contre l'inflation, et leur rémunération réelle tend à pâtir du fait que les prix peuvent augmenter souvent plus vite que les salaires. De plus, l'inflation provoque des distorsions et contribue à une mauvaise affectation des ressources, ce qui nuit à la croissance économique et à l'emploi.

Dans les pays en développement, il n'est pas rare que les entrepreneurs politiquement influents soient les principaux bénéficiaires d'une expansion du crédit et souvent de prêts bonifiés. Mais une trop forte expansion du crédit a souvent pour effet de précipiter les crises financières. Quand les autorités prennent des mesures pour resserrer l'offre de crédit, les premières victimes tendent à être les petites et moyennes entreprises. C'est généralement sur l'ensemble des contribuables, et plus particulièrement sur les pauvres, que retombe le coût des mesures d'assainissement adoptées à la suite d'une crise finan-

cière. Il est donc essentiel, pendant les crises, de faire en sorte que les petits épargnants soient protégés et que la direction et les actionnaires assument les conséquences de leurs décisions peu judicieuses.

Il a été démontré (Sachs and Warner, 1995) que le commerce extérieur favorise la croissance. Pendant la seconde moitié du XX^e siècle, les pays qui ont connu une croissance économique rapide ont souvent été ceux qui ont nettement accru la part de leurs exportations — et importations — dans l'activité économique. Dans la plupart des cas, ces pays avaient aussi relevé le niveau de vie de leur population. Dans leur article du présent numéro, Bannister et Thugge montrent que, malgré les coûts liés à la transition, la libéralisation des échanges retentit favorablement sur l'emploi et les revenus des pauvres.

Cependant, si la croissance, la stabilité macroéconomique et un système monétaire international qui fonctionne correctement peuvent contribuer à un environnement propice à la lutte contre la pauvreté, ils ne suffisent pas à éradiquer la pauvreté ou à protéger les droits de l'homme. Ce ne sont en fait

que quelques-unes des conditions indispensables à une croissance soutenable de haute qualité. Dans le cadre du soutien qu'il apporte à ses États membres ayant de faibles revenus au moyen de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, le FMI encourage les stratégies de développement

«En y regardant de plus près, on voit que les activités du FMI contribuent toutes, directement ou indirectement, à la lutte contre la pauvreté et à la défense des droits de l'homme.»

qui contribuent non seulement à supprimer les déséquilibres internes et externes, mais aussi à augmenter le niveau des investissements, à réduire la pauvreté et à donner à tous des opportunités dans l'économie. La mise au point de ces stratégies — sous forme de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) élaborés par les pays membres emprunteurs avec la participation de la société civile — contribue elle-même à une meilleure gouvernance et à un débat constructif.

Certains pays ont déjà pris en compte la question des droits de l'homme dans leurs stratégies de développement. Ainsi, le DSRP du Burkina Faso, publié en mai 2000, est axé sur la sécurité des personnes : sécurité économique (accès à l'éducation, à la formation professionnelle et à un emploi rémunéré), sécurité sanitaire (accès à des soins médicaux préventifs et curatifs à faible coût), sécurité alimentaire (accès aux denrées alimentaires de base et à l'eau salubre), sécurité écologique (préservation de l'environnement) et sécurité individuelle et politique (état de droit, responsabilité, participation, efficacité et transparence). La stratégie burkinabè ne promet pas que la sécurité de la population sera pleinement assurée d'ici la fin du programme, mais elle accorde une haute priorité aux droits de l'homme dans le cadre de ses efforts de développement et d'ajustement structurel.

Le Burkina Faso n'est pas, à cet égard, un cas unique. En septembre 2001, le Nicaragua a proposé dans son DSRP de démarquer les terres appartenant aux communautés indigènes, d'aider les pauvres à se loger, de protéger les enfants en grande difficulté, d'introduire des programmes pour les personnes âgées, de lutter contre la violence au foyer, de renforcer l'Office des droits de l'homme et de protéger les droits des peuples indigènes. En novembre 2000, le DSRP du Rwanda incluait un cadre relatif à la bonne gestion des affaires publiques, avec notamment un programme de défense des droits de l'homme, ainsi qu'un plan de renforcement des capacités de la Commission nationale des droits de l'homme. Parmi les autres pays dont la stratégie de réduction de la pauvreté comporte un volet relatif aux droits de l'homme, on peut citer la Bolivie, le Cambodge, le Cameroun, la Tanzanie, l'Ouganda et le Vietnam.

Ces différents exemples montrent qu'il est possible pour un pays de faire figurer les droits de l'homme dans ses DSRP. Il convient de rappeler toutefois que la stratégie de lutte contre la pauvreté doit continuer d'être formulée par le pays lui-même. Si les défenseurs des droits de l'homme doivent avoir toute latitude pour participer aux consultations sur le DSRP, ils ne sauraient attendre du FMI qu'il fasse du respect de ces droits une condition de son aide. Le FMI n'a pas les compétences requises pour porter des jugements dans le domaine des droits de l'homme. De plus, les organisations internationales qui s'occupent de cette question sont elles-mêmes

«Les concours du FMI permettent aux pays qui en bénéficient de protéger leurs dépenses sociales en période d'ajustement, alors qu'ils sont souvent contraints de réduire les dépenses publiques.»

d'avis que l'imposition de sanctions n'est pas toujours efficace et qu'il est souvent préférable d'œuvrer avec le pays pour corriger graduellement les abus observés dans ce domaine.

Les programmes appuyés par le FMI sont-ils préjudiciables aux droits économiques, sociaux et culturels?

Le rôle du FMI est de venir en aide aux pays confrontés à des difficultés de balance des paiements, souvent provoquées par d'importants déficits budgétaires. D'une manière générale, il n'est tout simplement pas envisageable pour ces pays de maintenir de tels déficits grâce à une aide extérieure supplémentaire. Pour remédier à ces problèmes, les gouvernements ont des décisions difficiles à prendre : augmenter les impôts, réduire les dépenses, ou les deux. Dans ces conditions, le FMI recommande aux gouvernements concernés de tout faire pour protéger les dépenses sociales.

D'ailleurs, ce conseil est, semble-t-il, généralement suivi. Entre 1985 et 1999, les pays ayant mis en œuvre des programmes avec l'aide du FMI ont même, en moyenne, légèrement augmenté leurs dépenses sociales en dépit de leurs difficultés économiques. En

outre, au vu des indicateurs du développement de la Banque mondiale, ces pays ont enregistré, toujours en moyenne et sur la même période, une certaine amélioration du taux de scolarisation dans le primaire (0,8 % par an), du taux de scolarisation des filles dans le primaire et dans le secondaire (1,0 % et 1,4 % par an, respectivement), du taux de mortalité infantile (2,8 % par an), du taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (3,5 % par an), du taux d'accouchements en présence d'un personnel qualifié (1,1 % par an) et du taux de prévalence de la contraception (3,2 % par an). Ces résultats sont certes positifs, mais modestes. Pour faire encore mieux, les gouvernements et les partenaires du développement vont devoir faire en sorte que les crédits débloqués aillent aux secteurs prioritaires et soient employés à bon escient. La récente décision du FMI de recentrer sa conditionnalité sur les questions d'intérêt macroéconomique devrait encourager la Banque mondiale et autres organismes spécialisés à s'attacher davantage à proposer des pratiques optimales dans leurs domaines de compétence respectifs.

On dit parfois que la conditionnalité du FMI va à l'encontre des objectifs nationaux en matière d'éducation, de santé ou de lutte contre la pauvreté. Il arrive que le FMI pose comme condition la privatisation de services essentiels — comme l'eau et l'électricité — et certains estiment que cette exigence peut mettre en péril l'accès des catégories vulnérables de la population à ces services. Les vertus de telles mesures doivent certes être évaluées en fonction des circonstances de chaque pays. Étant donné que nombre de ces entreprises de services publics appartenant à l'État n'ont fourni, jusqu'à présent, qu'un service médiocre et ont coûté cher au contribuable, la solution con-

sistant à faire appel à des entreprises privées, mais correctement réglementées, ne saurait être écartée. L'évaluation des arbitrages à effectuer peut et doit comprendre une consultation active du Parlement et de la société civile du pays concerné.

Il arrive que des pays dont les antécédents sont peu reluisants en matière de gouvernance et de respect des droits de l'homme reçoivent l'aide du FMI. Quand il est sollicité pour venir à la rescousse d'un État membre victime d'un choc lié aux termes de l'échange, le FMI a l'obligation de le faire, tant que le programme économique proposé est adéquat. Cette obligation découle de la nécessité de protéger les populations — et les pauvres en particulier — ainsi que les pays partenaires susceptibles d'être touchés dans l'éventualité d'une crise. Le dilemme du FMI rappelle celui des organisations humanitaires qui se voient obligées d'intervenir dans des pays dont elles réprovent les politiques pour sauver des vies humaines. Il faut noter toutefois que les pays où la gouvernance laisse à désirer sont parfois incapables de proposer un programme macroéconomique crédible que le FMI puisse appuyer. De plus, il arrive que les pays qui bafouent ouvertement les droits de l'homme constatent que la communauté internationale refuse de fournir les ressources financières nécessaires à la viabilité de leurs programmes d'ajustement. Il s'agit de pays auxquels le FMI ne pourrait pas de toute façon venir en aide.

Conclusions

Les concours du FMI permettent aux pays qui en bénéficient de protéger leurs dépenses sociales en période d'ajustement, alors qu'ils sont souvent contraints de réduire les dépenses publiques. Certes, il serait utile d'augmenter encore l'aide extérieure, et le FMI est parmi les premiers à demander que l'on consacre davantage de moyens au développement. Toutefois, l'aide extérieure étant inévitablement limitée, les pays doivent généralement choisir entre financer un choc de balance des paiements par un surcroît d'endettement ou amortir le choc par l'ajustement. L'endettement ne fait que repousser le problème et, comme l'expérience l'a montré, il peut même l'aggraver. L'ajustement est souvent le meilleur choix, parfois le seul. Malgré ses inévitables coûts, ceux-ci n'ont pas à retomber essentiellement sur les pauvres, ni à mettre en péril les droits de l'homme.

Le FMI reconnaît qu'il doit être conscient des contrecoups possibles des politiques qu'il préconise. Les efforts d'ajustement font des gagnants et des perdants, et il arrive que les plus démunis en subissent des conséquences disproportionnées. Dans ces conditions, il peut falloir mettre en place des filets de sécurité pour atténuer les répercussions sociales de l'ajustement. C'est une réalité que le FMI accepte totalement et qui ne date pas d'hier. Dès 1988, en effet, le programme d'ajustement structurel du Mozambique prévoyait un tel dispositif.

Le FMI s'efforce de rester ouvert à la critique et de modifier ses politiques lorsqu'elles ne donnent que des résultats décevants. Si sa contribution au relèvement des niveaux de vie est



**Sérgio Pereira Leite est
Sous-Directeur du Bureau
européen du FMI.**

essentiellement axée sur la stabilité macroéconomique et une croissance durable, deux objectifs qui favorisent eux-mêmes le respect des droits de l'homme, le FMI encourage les États membres et les partenaires du développement à tenir compte des droits de l'homme dans l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté.

L'action d'autres organisations internationales, plus spécialisées dans le développement et la promotion des droits de l'homme, est particulièrement importante si l'on veut parvenir à cet objectif. Nombre de ces institutions font un travail exceptionnel, souvent avec des moyens limités. La direction du FMI a tenu à souligner l'extrême importance des objectifs que poursuivent ces autres organisations, tels que la mise en œuvre de normes fondamentales dans le domaine du travail, la nécessité de parvenir à une croissance durable et de protéger l'environnement et la reconnaissance de la valeur de la démocratie, de l'état de droit, d'un processus de décision participatif, de la responsabilité et de la transparence. Elle a insisté sur le fait que la discrimination à l'égard des femmes et la discrimination raciale sont non seulement répréhensibles d'un point de vue moral, mais aussi responsables d'inefficacités considérables et d'une mauvaise affectation des ressources qui entravent la croissance et la lutte contre la pauvreté.

De toute évidence, le respect des droits économiques, sociaux et culturels fait partie intégrante de toute politique économique solide et judicieuse. Le respect des droits de l'homme contribue à la stabilité économique et sociale, de même qu'il permet de limiter les troubles politiques et les conflits civils nocifs au développement. Mais il faut aussi reconnaître que des politiques économiques inadaptées — déficits publics insoutenables, forte inflation, taux de change irréalistes, gaspillage de subventions et obstacles aux échanges — sont contraires aux droits de l'homme. Par conséquent, l'action du FMI ne saurait être considérée comme une menace pour les droits de l'homme, mais bien comme une contribution essentielle à leur promotion. Le respect des droits de l'homme allié au développement économique est la clé d'un monde meilleur pour tous. **F&D**

Une version plus courte de cet article a été publiée le 4 septembre 2001 dans *Le Monde*. Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) mentionnés dans cet article se trouvent sur le site Web du FMI (www.imf.org).

Lectures recommandées :

Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, 2001, Déclaration sur la pauvreté et le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 4 mai.

Horst Köhler, 2001, "Breaking the Cycle of World Poverty," remarks at the Conference on Child Poverty, Education, and Health, London, February 26.

Jeffrey D. Sachs and Andrew Warner, 1995, "Economic Reform and the Process of Global Integration," Brookings Papers on Economic Activity: 1, p. 1-118.

Amartya Sen, 2000, Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté (Paris, O. Jacob).