



# Assemblée générale

Distr. générale  
8 mai 2018  
Français  
Original : anglais

---

## Conseil des droits de l'homme

### Trente-huitième session

18 juin-6 juillet 2018

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**

## Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté

### Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Philip Alston, établi en application de la résolution 35/19 du Conseil, et axé sur le Fonds monétaire international et l'incidence de ses activités sur la protection sociale.



---

## Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté

### Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	3
II. Cadre juridique et mandat du FMI .....	5
III. Souplesse du mandat dans la pratique .....	7
A. Les droits de l'homme, un sujet tabou .....	7
B. Zones grises : corruption et dépenses militaires .....	8
C. Une situation à changer : inégalités économiques et inégalité entre les sexes .....	10
IV. Protection sociale .....	11
V. Conclusions et recommandations .....	18

## I. Introduction

1. Le présent rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Philip Alston, a été établi en application de la résolution 35/19 du Conseil des droits de l'homme, et est axé sur le Fonds monétaire international (FMI) et l'incidence de ses activités sur la protection sociale<sup>1</sup>.

2. La majorité des pays en développement à faible revenu sont déjà pris en compte dans les programmes du FMI ou devraient l'être prochainement<sup>2</sup>. Cela étant, dans ces pays, moins d'une personne sur cinq appartenant aux 20 % les plus pauvres de la population bénéficie d'une forme quelconque de protection sociale. De plus, les aides perçues couvrent rarement plus de 13 % des besoins de consommation. Même dans les pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure), moins de la moitié des personnes vivant dans la pauvreté bénéficient de ces aides. Dans la mesure où la grande majorité des centaines de millions de personnes vivant ainsi dans la misère et sans aucune forme de protection sociale ne peuvent pas exercer la plupart de leurs droits de l'homme<sup>3</sup>, on peut se demander quelles sont les solutions que propose leur propre gouvernement et quel est le rôle joué par la communauté internationale.

3. Aucune institution internationale n'exerce une influence plus grande que celle du FMI sur des questions comme la répartition des richesses, y compris la protection sociale. Toutefois, pendant de nombreuses années, le FMI a estimé que ces enjeux ne le concernaient pas et qu'il ne pouvait tenir compte que de questions macroéconomiques strictement définies. D'autres institutions ont dû sauver ce qui pouvait l'être dans le domaine social, mais ne pouvaient s'en tenir qu'à l'éventuelle marge de manœuvre budgétaire restante après l'adoption des prescriptions du FMI.

4. Le FMI a longtemps été critiqué pour son indifférence à l'égard des « questions sociales » et son influence sur ces questions. En 1987, lorsqu'un premier rapport accablant intitulé *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*<sup>4</sup> a été publié par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le FMI adhérait au consensus initial de Washington, qui donnait la priorité à des politiques macroéconomiques prudentes, à une ouverture à l'extérieur et au capitalisme de marché<sup>5</sup>. Des groupes de défense des droits de l'homme et d'autres organisations estimaient que l'« imposition » de politiques d'ajustement structurel à de nombreux pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine avait aggravé les conditions de vie des pauvres<sup>6</sup>.

5. Ces critiques, associées à une résistance politique, ont abouti au « consensus de Washington augmenté », qui mettait un accent nouveau sur les dispositifs de protection sociale et sur une croissance favorable aux pauvres<sup>7</sup>. Les avis formulés par le FMI pendant la crise financière asiatique de 1997 ont été largement critiqués par les gouvernements et

<sup>1</sup> Le Rapporteur spécial remercie Christiaan van Veen de son excellent travail de recherche et d'analyse en vue de l'élaboration du présent rapport.

<sup>2</sup> Selon le FMI, 40 % des 59 pays en développement à faible revenu rencontrent aujourd'hui d'importantes difficultés liées à la dette, et 60 % d'entre eux présentent des risques faibles ou modérés en la matière. Voir FMI, « Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries – 2018 » (15 février 2018), par. 72.

<sup>3</sup> Le Rapporteur spécial a donné des précisions sur cette corrélation dans de précédents rapports.

<sup>4</sup> G. Cornia, R. Jolly et F. Stewart, éd., *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance* (1987).

<sup>5</sup> J. Williamson, éd., « What Washington Means by Policy Reform », dans *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (avril 1990).

<sup>6</sup> « [M]ême en temps de grave pénurie de ressources, en raison d'un processus d'ajustement, de la récession économique ou d'autres facteurs, les éléments vulnérables de la société peuvent et doivent être protégés », Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 sur la nature des obligations des États parties, par. 12.

<sup>7</sup> J. Williamson, « An Agenda for Restarting Growth and Reform », dans *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, P. Kuczynski et J. Williamson, éd., (mars 2003). Voir également A. Abrams, « The IMF's Role in Social Protection: Fund Policy and Guidance », document de travail n° BD/17-01/01 (5 juillet 2017).

commentateurs et, lorsque la récession asiatique et la crise de la dette des pays en développement ont pris fin, le FMI est resté en retrait et a subi d'importantes réductions de personnel. Mais la crise financière mondiale de 2007-2008 l'a replacé au centre de la gouvernance économique internationale. Le Groupe des Vingt, à son sommet de 2009, a affecté 750 milliards de dollars au développement des opérations du FMI, ce qui a amené son Directeur général à proclamer, preuve en main, que le FMI était de retour<sup>8</sup>.

6. Les critiques précédentes, auxquelles il faut ajouter la nature et l'ampleur de la nouvelle crise mondiale, ont poussé le FMI à revoir sa politique interne<sup>9</sup>, et notamment à réexaminer une partie de son « programme néolibéral »<sup>10</sup>. Il a en particulier élaboré le concept de « dimension essentielle pour la situation macroéconomique », expliqué ci-dessous, pour justifier l'éventuelle intégration de toute une série de questions, comme la protection sociale, dans ses analyses et prescriptions. À la suite de ces différentes évolutions, le FMI a estimé qu'il avait fondamentalement changé d'approche, comme le montre la réponse apportée par sa Directrice générale, Christine Lagarde, à une question posée lors d'une conférence de presse en 2014 : « Des ajustements structurels ? C'était avant mon époque. Je ne sais pas de quoi il s'agit. Ce n'est plus à l'ordre du jour<sup>11</sup> ». En 2016, d'éminents économistes du FMI ont même reconnu que le néolibéralisme était surfait et que les « coûts [de l'austérité] à court terme (baisse de la production, du bien-être et de l'emploi) [avaient] été minimisés<sup>12</sup> ».

7. Toutefois, bon nombre de critiques ne sont pas convaincus que le modèle stratégique de base ait changé. Certains ont qualifié les changements intervenus au FMI « d'écran de fumée destiné à détourner l'attention des critiques » dans une « surenchère d'engagements hypocrites », et ont montré que les « conditions structurelles restaient les mêmes », donnant à entendre que l'« ancien » FMI était de retour<sup>13</sup>. Mais les fonctionnaires du FMI ont qualifié ces critiques « d'attaques de pure forme contre des fantômes du passé néolibéral », ignorant les profonds changements intervenus.

8. S'il est vrai que ces questions sont essentielles en termes de protection sociale et donc de droits de l'homme, un rapport nécessairement succinct comme celui-ci ne peut prétendre répondre avec justesse à la vaste question de savoir si le FMI est réformé, s'il est redevenu néolibéral ou s'il l'a toujours été<sup>14</sup>. L'objectif plus modeste mais néanmoins ambitieux du rapport est d'examiner l'incidence que les travaux du FMI relatifs à la protection sociale ont sur les droits de l'homme des pauvres. Pour commencer, il convient de relever qu'en dépit de son homogénéité et de sa hiérarchie, le FMI n'est pas une institution monolithique dépourvue en interne de toute diversité d'opinions ou de toute

<sup>8</sup> A. Walker, « The International Monetary Fund returns », BBC, 24 avril 2009, disponible à l'adresse <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8015979.stm>. Les changements intervenus à cette époque et ayant conduit le FMI à envisager plus sérieusement l'éradication de la pauvreté et les questions sociales connexes peuvent être retracés grâce à l'évolution de la « facilité d'ajustement structurel », devenue « facilité d'ajustement structurel renforcée » en 1987, puis « facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance » en 1999, et enfin « facilité élargie de crédit » en 2009.

<sup>9</sup> C. Ban et K. Gallagher, « Recalibrating Policy Orthodoxy: The IMF Since the Great Recession », dans *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (vol. 28, n° 2, avril 2015), p. 141.

<sup>10</sup> Comme le fait observer l'article ci-dessous, le terme « néolibéral » est plus utilisé par les adversaires de ces politiques que par leurs architectes, mais reste néanmoins un terme générique utile.

Le programme néolibéral renvoie généralement aux politiques visant à intensifier la concurrence fondée sur le jeu du marché et à réduire le rôle de l'État dans l'économie. J. Ostry, P. Loungani et D. Furceri, « Le néolibéralisme est-il surfait ? », dans *Finances & Développement* (juin 2016).

<sup>11</sup> Voir le compte rendu de la conférence de presse du Comité monétaire et financier international (12 avril 2014), disponible à l'adresse [www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr041214b](http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr041214b).

<sup>12</sup> Ostry, Loungani et Furceri « Le néolibéralisme est-il surfait ? », p. 40.

<sup>13</sup> A. Kentikelenis, T. Stubbs et L. King, « IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985-2014 », dans *Review of International Political Economy* (vol. 23, n° 4, 2016), p. 556.

<sup>14</sup> S. Babb et A. Kentikelenis, « International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism », dans *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, D. Cahill *et al.*, éd., (SAGE Publication, 2018) p. 16 ; et A. Broome, « Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice », dans *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (vol. 28, n° 2, avril 2015), p. 161.

différence quant aux pratiques opérationnelles. Comme dans toute organisation internationale complexe, la ligne de conduite évolue. L'actuelle Directrice générale, comme son prédécesseur, a plaidé en faveur d'importants changements, notamment en accordant une nouvelle importance à des questions comme les inégalités, l'égalité des sexes, la gouvernance, les changements climatiques et la protection sociale. Le nouveau discours, tout comme les recherches sur lesquelles il repose, est encourageant du point de vue des droits de l'homme, mais il reste à savoir s'il trouvera son expression dans la réalité opérationnelle, là où les nouvelles idées se heurtent à une culture institutionnelle, des droits acquis et une idéologie bien ancrés.

9. Le Rapporteur spécial remercie le FMI de sa volonté d'organiser des réunions avec des acteurs clés, notamment des membres de son Conseil d'administration, un Directeur général adjoint et de hauts fonctionnaires du Département des études, du Département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation, du Département des finances publiques, du Département juridique, du Département de la communication, des cinq départements géographiques et du Bureau indépendant d'évaluation. À l'exception du Département juridique qui n'a fourni pratiquement aucun renseignement, le Rapporteur spécial est très satisfait de la coopération du FMI.

10. Malgré les demandes répétées, la Banque mondiale a malheureusement refusé d'organiser des réunions entre le Rapporteur spécial et les experts de la Banque chargés de la protection sociale. On partira du principe que cette décision a été prise en représailles du rapport soumis à l'Assemblée générale en 2015, dans lequel le Rapporteur spécial avait conclu que la Banque mondiale était certainement une « zone exempte de droits de l'homme »<sup>15</sup>. Il n'en reste pas moins encourageant de constater que, dans certains domaines, la Banque mondiale a commencé à modifier sa stratégie en la matière<sup>16</sup>.

11. Le Rapporteur spécial tient également à remercier les organisations de la société civile, les universitaires, les fonctionnaires internationaux et les nombreuses autres personnes qui ont contribué à l'élaboration du présent rapport. Il s'est en outre largement appuyé sur les rapports détaillés du FMI sur la protection sociale, publiés par son Bureau indépendant de l'évaluation et par la clinique des organisations internationales de la faculté de droit de la New York University<sup>17</sup>.

## II. Cadre juridique et mandat du FMI

12. Les Statuts du Fonds monétaire international lui confèrent des pouvoirs en matière de supervision ainsi que d'assistance et de conseils financiers. Aux termes des Statuts, le FMI a notamment pour buts de contribuer au « développement des ressources productives de tous les États membres, objectifs premiers de la politique économique » et de mettre à la disposition des pays dont la balance des paiements est déséquilibrée des ressources suffisantes pour leur éviter de recourir à « des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale ». Les Statuts imposent également au FMI de « [respecter] les orientations sociales et politiques intérieures des États membres » dans le cadre de la surveillance et des prêts<sup>18</sup>. Après avoir examiné ces dispositions et d'autres qui y sont liées, le Conseiller juridique du FMI, François Gianviti, a conclu que le FMI était une agence monétaire et non une agence de développement, et qu'il était donc chargé de maintenir la stabilité des taux de change et un système multilatéral de paiements exempt de restrictions sur les paiements courants<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Voir A/70/274, par. 68.

<sup>16</sup> L'édition 2018 du rapport *Les femmes, l'entreprise et le droit* de la Banque mondiale (Washington, 2018) se réfère largement à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, alors que l'édition de 2016 ignorait résolument cet instrument.

<sup>17</sup> FMI, *The IMF and Social Protection* (Washington, 2018). Disponible à l'adresse [www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/SP%20-%202017EvalReport.pdf](http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/SP%20-%202017EvalReport.pdf).

<sup>18</sup> Voir art. IV, sect. 3-b) ; et les directives sur la conditionnalité (Décision n° 6056-(79/38)).

<sup>19</sup> F. Gianviti, « Economic, Social, and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund » dans P. Alston, éd., *Non-State Actors and Human Rights* (2005) p. 135.

13. En nette contradiction avec ce formalisme, il a été reconnu dans le cadre d'un examen du mandat du FMI réalisé en 2010 après la crise financière que les objectifs des Statuts visaient des questions appartenant à une époque révolue, tandis que les pouvoirs conférés ne concernaient même pas les questions actuelles les plus pressantes. Alors que M. Gianviti avait conclu à la nécessité de modifier les Statuts pour que le FMI puisse prendre les droits de l'homme en considération dans ses décisions, l'examen de 2010 faisait valoir la complexité d'une telle modification et concluait, au contraire, que les Statuts étaient suffisamment souples pour permettre d'importantes réformes<sup>20</sup>.

14. Une analyse connexe, faite par le Département juridique, part clairement du principe que les pouvoirs du FMI sont généralement limités aux pouvoirs expressément définis dans les Statuts, mais fait ensuite observer que le FMI est autorisé à adopter des décisions d'applicabilité générale (des « politiques ») pour préciser la teneur de ses pouvoirs. Dès lors qu'elles sont conformes aux Statuts, ces politiques peuvent être progressivement modifiées en fonction des circonstances. Toutefois, après avoir laissé présager une certaine souplesse des politiques, le Département juridique note que dans la mesure où tous les buts énoncés sont d'ordre économique, le FMI est dans l'impossibilité d'utiliser ses pouvoirs à des fins politiques<sup>21</sup>. Cette division de l'univers du FMI en questions économiques et questions politiques touche à l'essence du problème du classement de questions comme la protection sociale, qui sont à la fois économiques et politiques et relèvent de bien d'autres domaines encore. En pratique, le Département juridique ne semble pas avoir usé de son influence considérable pour restreindre ou entraver les évolutions décrites ci-dessous, même si elles se traduisent par une importante réinterprétation des Statuts et de l'ensemble des domaines qui pourraient être considérés comme relevant du mandat du FMI.

15. L'évolution des politiques transparaît essentiellement dans les « orientations opérationnelles »<sup>22</sup>. Une note d'orientation de 2015 sur la surveillance précise que si les politiques relatives aux taux de change et aux secteurs monétaire, budgétaire et financier doivent toujours faire l'objet de la surveillance du FMI, d'autres questions ne seront examinées que si elles sont essentielles pour la situation macroéconomique, à savoir si elles affectent ou sont de nature à affecter la stabilité intérieure ou extérieure, voire internationale<sup>23</sup>. Peu d'indications supplémentaires sont fournies et le personnel du FMI est encouragé à exercer sa faculté de jugement sans oublier qu'il est possible d'innover et d'élever le contenu analytique au-delà des pratiques en vigueur<sup>24</sup>. On a effectivement pu observer de nombreuses innovations, qui tenaient compte de politiques relatives à l'emploi et à la croissance, aux infrastructures, au marché du travail, aux dispositifs de protection sociale, aux entreprises du secteur public, à la gouvernance, à l'égalité des sexes et aux changements climatiques<sup>25</sup>. Dans la pratique, la position qui semble être adoptée est la suivante : dès lors qu'une volonté existe et qu'une question ne suscite pas de trop nombreuses controverses sur le plan politique, elle peut être considérée comme essentielle pour la situation macroéconomique, et relève ainsi du mandat du FMI.

16. En matière de prêts, le personnel dispose également d'une grande marge d'appréciation<sup>26</sup> pour déterminer le caractère essentiel des conditions imposées<sup>27</sup>. Cela est valable pour les questions relevant des principaux domaines de compétence du FMI, mais également pour des questions autres dès lors que la détermination de leur caractère essentiel est expliquée en détail et solidement justifiée<sup>28</sup>. Pour ce qui est des questions ne relevant pas des principaux domaines de compétence, le personnel est vivement encouragé à

<sup>20</sup> Voir [www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/012210a.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/012210a.pdf).

<sup>21</sup> Voir [www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/022210.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/022210.pdf).

<sup>22</sup> Si les orientations opérationnelles sont élaborées par le personnel sans être approuvées par le Conseil d'administration, les notes d'orientation sur la surveillance et la conditionnalité sont examinées et approuvées par le Conseil d'administration.

<sup>23</sup> FMI, « Guidance Note for Surveillance under Article IV » (mai 2015), p. 36.

<sup>24</sup> Ibid., résumé analytique.

<sup>25</sup> Ibid., p. 39.

<sup>26</sup> Abrams, « The IMF's Role in Social Protection », p. 6.

<sup>27</sup> FMI, « Revised Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines » (août 2014).

<sup>28</sup> Ibid., p. 10.

s'appuyer, dans toute la mesure possible, sur les connaissances spécialisées d'autres institutions multilatérales, en particulier de la Banque mondiale<sup>29</sup>.

### III. Souplesse du mandat dans la pratique

17. Avant de se pencher sur la façon dont la notion potentiellement très souple de dimension essentielle pour la situation macroéconomique a été envisagée dans la pratique en ce qui concerne la protection sociale, il est intéressant d'examiner la dimension essentielle pour la situation macroéconomique que revêtent les droits de l'homme, les dépenses militaires, la corruption, les inégalités et l'égalité des sexes. La présente analyse montre qu'a priori, le seul tabou au FMI est la question des droits de l'homme, même si dans ses études, le FMI relève effectivement l'importance des conflits politiques, de la violence et des troubles sociaux.

#### A. Les droits de l'homme, un sujet tabou

18. Le FMI n'a pas adopté d'avis juridique officiel sur les droits de l'homme. Lorsqu'il a été interrogé sur son avis juridique, il a mis en avant un article rédigé en 2002 par M. Gianviti et publié ultérieurement dans un ouvrage universitaire<sup>30</sup>. Le Rapporteur spécial a appris que depuis, aucun des nombreux membres du Département juridique n'avait publié d'article ayant un lien quelconque avec le point de vue du FMI sur les droits de l'homme, que ce soit à titre officiel ou dans un ouvrage universitaire. Bien qu'il n'ait jamais été officiellement approuvé par le FMI et qu'il ait été rédigé il y a seize ans, l'article de M. Gianviti revêt ainsi une importance étonnante. Le sens général de l'article peut être résumé comme suit : le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne s'applique pas au FMI ; ses dispositions n'ont pas acquis le statut de droit international coutumier qui les rendrait applicables indépendamment du Pacte ; le FMI favorise indirectement les droits économiques et sociaux en contribuant à la création de conditions économiques favorables ; et le FMI ne peut pas promouvoir directement les droits de l'homme sans enfreindre ses Statuts<sup>31</sup>. Le Conseiller juridique adjoint du FMI a indiqué au Rapporteur spécial que cette opinion restait inchangée. Il a réaffirmé que le FMI n'était pas lié par les normes relatives aux droits de l'homme, « sauf peut-être en cas de génocide ».

19. L'article de M. Gianviti n'aborde pas la question des droits civils et politiques, mais le FMI semble considérer, sans plus de précision, que la même analyse est valable pour les deux ensembles de droits. Au fond, l'article est anachronique et ne correspond absolument plus à la politique actuellement menée par le FMI. Il a pour fondement l'histoire des années 1950 et 1960 et est axé principalement sur l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, qui était importante en 2002. Il est bien antérieur aux profonds changements qui seraient intervenus depuis la crise financière mondiale de 2007-2008.

20. L'intérêt de M. Gianviti pour une analogie avec le droit européen afin de renforcer la position du FMI montre à quel point l'article est anachronique. Il y est indiqué que dans la mesure où la Communauté européenne n'est pas partie à la Convention européenne des droits de l'homme (Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), elle n'est pas liée par ses dispositions. Or, aujourd'hui, l'Union européenne estime être liée par les dispositions de la Convention, qui ont le statut de principes généraux du droit.

21. L'importance que M. Gianviti a accordée à la question de savoir si le FMI était formellement lié par les dispositions du Pacte en vertu du droit international a été abondamment critiquée<sup>32</sup>. En fait, cet article ne dit que très peu de choses sur la question

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Gianviti, « Economic, Social, and Cultural Human Rights », p. 113.

<sup>31</sup> Pour un rappel récent de la position du FMI sur les droits de l'homme, voir [www.ohchr.org/Documents/Issues/ IEDebt/impactassessments/IMF.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/impactassessments/IMF.pdf).

<sup>32</sup> Pour des critiques importantes, voir : Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/2016/1) ; M. Darrow, *Between Light and Shadow: The World Bank, the*

essentielle de savoir comment le FMI devrait, dans la pratique, tenir compte des droits de l'homme dans leurs diverses manifestations. Le FMI a pour pratique constante de les éluder et de partir du principe qu'ils n'ont tout simplement aucun rapport avec les politiques macroéconomiques<sup>33</sup>. Cela étant, le présent rapport ne se prête pas à un examen approfondi de ces questions, examen auquel le FMI devrait se livrer lui-même.

## B. Zones grises : corruption et dépenses militaires

22. Le FMI s'est pour la première fois penché de manière approfondie sur la corruption en 1997, dans une note d'orientation sur les « questions de gouvernance »<sup>34</sup>. L'attention accrue que le FMI et la Banque mondiale ont accordée à cette question à ce moment-là montrait que les tenants du consensus de Washington comprenaient que la corruption avait fragilisé les institutions qui avaient joué un rôle déterminant dans le succès de la réforme des politiques et le développement économique<sup>35</sup>. Cette note faisait suite à la définition que la Banque mondiale avait donnée de la corruption, à savoir « l'utilisation des pouvoirs que confère une charge publique pour en retirer des avantages privés ». Le FMI se bornait essentiellement à plaider en faveur de politiques, d'institutions et de systèmes administratifs visant à éliminer toute possibilité de recherche de rentes, de corruption et d'activité frauduleuse<sup>36</sup>. Une telle approche ne pouvait répondre qu'à des cas précis de corruption, lorsqu'il y avait des raisons de croire que les répercussions macroéconomiques pourraient être majeures, par exemple lorsque les montants en question étaient potentiellement importants ou que la corruption pouvait être le symptôme d'un problème plus vaste de gouvernance<sup>37</sup>. Le Mozambique<sup>38</sup>, où d'énormes prêts accordés à des entreprises publiques ont été dissimulés<sup>39</sup>, le Congo, où les autorités ont récemment annoncé qu'elles prévoyaient d'arrêter des fonctionnaires corrompus afin de satisfaire aux conditions du FMI en matière de prêts<sup>40</sup>, et l'Ukraine<sup>41</sup> constituent des exemples récents de pays à propos desquels le FMI a estimé que la corruption revêtait une dimension essentielle pour la situation macroéconomique. Cependant, dans d'autres États secoués par d'importants scandales de corruption, le FMI s'est contenté de formuler des observations générales laissant entendre qu'il serait souhaitable de faire quelque chose. Pareille circonspection contraste avec les mesures énergiques qu'il a prises pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme<sup>42</sup>, apportant une assistance technique dans ce domaine à 120 pays<sup>43</sup>.

23. Le FMI est actuellement en train de revoir en profondeur sa politique de lutte contre la corruption afin d'en renforcer l'efficacité<sup>44</sup>. Ce faisant, il doit veiller à ne pas se retrouver

---

*International Monetary Fund and International Human Rights Law* (Hart Publishing, 2003) ; B. Ghazi, *The IMF, the World Bank Group and the Question of Human Rights* (Transnational Publishers, 2005) ; et A. McBeth, *International Economic Actors and Human Rights* (Routledge, 2009).

<sup>33</sup> Un rédacteur de discours pour M<sup>me</sup> Lagarde aurait déclaré : « Tu ne peux pas parler de droits de l'homme dans un discours, ce sera supprimé ». T. Reinold, « The Path of Least Resistance: Mainstreaming "Social Issues" in the International Monetary Fund », dans *Global Society*, vol. 31, n° 3, 2017, p. 401.

<sup>34</sup> FMI, « Guidance Note on the Role of the IMF in Governance Issues » (août 1997).

<sup>35</sup> D. Rodrik, « Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? », in *Journal of Economic Literature*, vol. 44, n° 4 (décembre 2006), p. 973 à 987.

<sup>36</sup> Guidance note, p. 2.

<sup>37</sup> Ibid., p. 5.

<sup>38</sup> FMI, « Republic of Mozambique: 2017 Article IV Consultation » (mars 2018).

<sup>39</sup> Voir [www.bbc.com/news/world-africa-36158118](http://www.bbc.com/news/world-africa-36158118).

<sup>40</sup> Déclaration de la mission des services du FMI en République du Congo, communiqué de presse (20 décembre 2017) ; et [www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-06/congo-steps-up-battle-against-corruption-after-imf-criticism](http://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-06/congo-steps-up-battle-against-corruption-after-imf-criticism).

<sup>41</sup> FMI, « Ukraine : 2016 Article IV Consultation » (avril 2017).

<sup>42</sup> Voir, par exemple, FMI, « Malta: 2017 Article IV Consultation » (janvier 2018), par. 26.

<sup>43</sup> C. Lagarde, « Renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme », blog du FMI (26 juillet 2017).

<sup>44</sup> Peu après la soumission du présent rapport, le FMI a publié un nouveau document de travail qui accorde une large place à la politique de lutte contre la corruption. FMI, « Review of 1997 Guidance



impliqué dans des débats à résonance politique et apparaître comme « impartial »<sup>45</sup>, mais il lui faut aussi trouver comment établir la dimension essentielle que revêt la corruption pour la situation macroéconomique et choisir les sources d'information sur lesquelles s'appuyer<sup>46</sup>, ainsi que disposer d'un personnel spécialisé doté des connaissances adéquates. Aucun de ces problèmes n'est facile à résoudre, mais sa crédibilité sera fortement entamée s'il n'adopte pas de ligne claire sur une question telle que la corruption à grande échelle ou systémique, qui a d'importantes ramifications macroéconomiques<sup>47</sup>. Une politique plus énergique en matière de lutte contre la corruption permettrait également au FMI de contribuer à la réalisation de la cible 5 de l'objectif 16 des objectifs de développement durable.

24. Au FMI, les dépenses militaires sont un sujet encore plus sensible que la corruption. Cependant, malgré les liens évidents qui opposent, d'une part, le règne des dépenses militaires et, d'autre part, la promotion du rééquilibrage des finances publiques parallèlement à la création d'un espace budgétaire pour la protection sociale<sup>48</sup>, cette question n'apparaît quasiment pas dans les analyses macroéconomiques du FMI. Cela va nettement à l'encontre de ce qu'il affirme, à savoir qu'il est au-dessus de la politique et qu'il ne va que là où les faits économiques le conduisent. Il est vrai que l'on peut trouver des exemples isolés d'intervention du FMI en matière de dépenses militaires<sup>49</sup> et que des données utiles sur les dépenses militaires figurent dans son *Government Financial Statistics Yearbook* (Annuaire de statistiques de finances publiques). Mais d'une manière générale, les États continuent apparemment de croire que la sécurité nationale, et les décisions concernant le niveau adéquat des dépenses militaires à engager pour la garantir, sont une prérogative souveraine des autorités nationales et ne relèvent pas du domaine de compétence du FMI<sup>50</sup>.

25. Or cette position n'est certainement pas compatible d'un point de vue macroéconomique, surtout après une décennie qui a vu les dépenses militaires augmenter de 64 % en Asie et en Océanie, de 48 % en Afrique, de 19 % au Moyen-Orient et de 6 % en Europe<sup>51</sup>. Et l'on devrait assister ces prochaines années à des hausses encore plus spectaculaires. Si cette question peut être un terrain miné pour le FMI, ses conséquences pour l'équation macroéconomique globale sont si considérables qu'elles ne peuvent être ignorées. Le problème saute aux yeux, et il appartient au FMI de s'y atteler et de réfléchir aux moyens d'attirer l'attention des gouvernements et d'autres acteurs sur l'importance macroéconomique des dépenses militaires<sup>52</sup>.

---

Note on Governance » (avril 2018). La teneur du présent rapport n'est pas prise en compte dans cette analyse.

<sup>45</sup> C. Lagarde, « Les dégâts de la corruption », blog du FMI (8 décembre 2017).

<sup>46</sup> Pour préconiser une législation anticorruption plus stricte en Ukraine, le FMI s'est appuyé sur un avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) concernant le projet de loi sur les juridictions anticorruption, consultable à l'adresse [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)020-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)020-f).

<sup>47</sup> On pourrait bien entendu dire la même chose s'il ne prend pas en compte les violations massives des droits de l'homme qui ont aussi des conséquences évidentes au niveau macroéconomique.

<sup>48</sup> I. Ortiz, M. Cummins et K. Karunanethy, *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*, Extension of Social Security, document de travail n° 48 (2017). Consultable à l'adresse [www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537](http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537).

<sup>49</sup> S. Gupta, L. De Mello et R. Sharan, « Corruption and Military Spending », document de travail du FMI (2000) ; J. Stevenson, « IFIs and military expenditures », in *Adelphi Papers* (vol. 40, n° 336), p. 29 (2000) ; et H. Davoodi et al., « Military Spending, the Peace Dividend, and Fiscal Adjustment », *IMF Staff Papers* (vol. 48, n° 2), p. 290 (2001).

<sup>50</sup> Voir [www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=EBM/91/138](http://www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=EBM/91/138).

<sup>51</sup> Voir <http://visuals.sipri.org/>.

<sup>52</sup> Les travaux de recherche montrent que s'il y avait parité parmi les économistes du FMI, on pourrait peut-être attirer davantage l'attention sur les conséquences économiques et sociales néfastes qu'a un niveau élevé de dépenses militaires. M. May, G. McGarvey et D. Kucera, « Gender and European Economic Policy: A Survey of the Views of European Economists on Contemporary Economic Policy », in *Kyklos International Review for Social Sciences*, (vol. 71, n° 1), février 2018, p. 162 à 183.

### C. Une situation à changer : inégalités économiques et inégalité entre les sexes

26. Les activités du FMI en matière de protection sociale sont étroitement liées à celles qu'il mène pour combattre les inégalités croissantes et promouvoir l'égalité entre les sexes.

27. Oxfam a félicité le FMI pour le rôle de premier plan qu'il joue au niveau mondial depuis quelques années pour appeler l'attention sur la crise des inégalités économiques<sup>53</sup>. En effet, les propos de la Directrice générale du FMI ont eu un fort retentissement et les travaux de recherche du FMI ont montré qu'une diminution des inégalités nettes allait étroitement de pair avec une croissance plus rapide et plus durable et que la redistribution avait généralement peu d'effets négatifs sur la croissance. Ces conclusions remettent en question le point de vue traditionnel quant à l'inévitable arbitrage à opérer entre redistribution et croissance<sup>54</sup> et ont des implications pour les conseils pratiques du FMI<sup>55</sup>. Des tensions considérables subsistent toutefois au FMI entre théorie et pratique, et l'on se souciera toujours, concrètement, davantage d'efficacité et de ciblage que de redistribution comme moyen de faire reculer les inégalités<sup>56</sup>. Si un changement a sans doute été amorcé, il n'apparaît pas encore systématiquement dans les conseils sur les politiques à adopter<sup>57</sup>. Un observateur donne à entendre que l'accent mis par le FMI sur les inégalités commence à avoir des effets dans le cadre d'analyses pilotes menées dans 25 pays<sup>58</sup>. D'autres sont cependant moins convaincus. Ainsi, Oxfam conclut que ces analyses ne se penchent pas vraiment sur d'autres possibilités qu'un resserrement rapide des politiques budgétaires et monétaires, qu'elles mettent l'accent sur l'indemnisation des « perdants » au lieu de s'interroger sur les réformes structurelles mêmes, et qu'elles ont tendance à voir dans la protection sociale une solution de fortune pour compenser les effets négatifs d'autres mesures<sup>59</sup>. Le FMI n'a répondu publiquement à aucune de ces critiques, sauf lorsque des membres de son personnel se sont exprimés à la réunion annuelle du Forum de la société civile.

28. Jusqu'à 2013 environ, le terme de « genre » n'apparaissait que rarement dans les documents du FMI<sup>60</sup>. Le Fonds s'est d'abord préoccupé de main-d'œuvre féminine et d'inégalité de revenus<sup>61</sup>. En 2015, la question de l'égalité entre les sexes a été incluse parmi les questions structurelles pouvant être prises en considération dans la surveillance au titre de l'article IV<sup>62</sup> ; des études pilotes ont alors été menées sur cette question dans le cadre des rapports sur cet article<sup>63</sup>. Dernièrement, plusieurs prêts du FMI, notamment à l'Égypte et à la Jordanie, ont inclus des conditionnalités fondées sur le genre.

29. Même s'il s'agit d'avancées très importantes, beaucoup reste encore à faire. Des observateurs ont critiqué le FMI parce qu'il mettait trop l'accent sur la participation au marché du travail et sur une budgétisation sensible à la problématique hommes-femmes au niveau microéconomique<sup>64</sup>. L'amendement à la Constitution adopté par le Brésil en 2016,

<sup>53</sup> Oxfam, « Great Expectations: Is the IMF turning words into action on inequality? » (octobre 2017), p. 2.

<sup>54</sup> J. Ostry, A. Berg et C. Tsangarides, « Redistribution, Inequality, and Growth », FMI, Staff Discussion Note (février 2014).

<sup>55</sup> P. Loungani et J. Ostry, « Les travaux du FMI sur les inégalités : un lien entre la recherche et la réalité », consultable à l'adresse <http://www.imf.org/external/french/np/blog/2017/022217f.htm>.

<sup>56</sup> FMI, Policy Paper, « Fiscal Policy and Income Inequality » (2014), p. 22 et p. 30 à 32.

<sup>57</sup> « Tackling Inequality », *Fiscal Monitor* (octobre 2017).

<sup>58</sup> J. A. Ocampo, J. M. Griesgraber, M. Martin et N. Coplin, « Are the Multilateral Organizations Fighting Inequality? » (Friedrich Ebert Stiftung, juillet 2017), p. 10 et 11.

<sup>59</sup> « Great Expectations », p. 21.

<sup>60</sup> Bretton Woods Project, « The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques » (octobre 2017), p. 12.

<sup>61</sup> K. Elborgh-Woytek et al., « Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity », FMI, Staff Discussion Note (2013) ; et C. Gonzalez et al., « Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality », FMI, Staff Discussion Note (2015).

<sup>62</sup> « Guidance Note for Surveillance », p. 39.

<sup>63</sup> ActionAid, « Women as “underutilized assets” » (octobre 2017).

<sup>64</sup> K. Donald et N. Lusiani, « The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy » (Bretton Woods Project et Centre pour les droits économiques et sociaux, 2017).

qui prévoit le gel des dépenses publiques pendant vingt ans et qui a été qualifié de « mère de tous les plans d'austérité », est un exemple du fait que le FMI, qui a très ouvertement appuyé cette décision, ignore la question de l'égalité entre les sexes du point de vue macroéconomique<sup>65</sup>. Des chercheurs brésiliens affirment que, suite à cet amendement, les dépenses bénéficiant expressément aux femmes ont diminué de 58 %<sup>66</sup>. Sans surprise, Oxfam a demandé au FMI de mettre l'accent sur les conséquences de ses conseils macroéconomiques de base pour les femmes ainsi que sur la création d'un espace budgétaire permettant de soutenir des services publics de qualité, et de cesser de donner des conseils pratiques dont on a vu qu'ils avaient des effets néfastes sur l'égalité entre les sexes<sup>67</sup>.

30. Lorsqu'il traite d'une question telle que l'égalité entre les sexes, le FMI doit également surmonter son aversion contre toute référence aux droits de l'homme. Une étude qui montrait de manière convaincante que les restrictions légales sont un obstacle de taille à la participation des femmes au marché du travail dans les pays à faible revenu, qui appelait à leur suppression et qui plaidait, au strict minimum pour une équité entre hommes et femmes garantie par la Constitution, et, idéalement, pour la garantie de l'égalité juridique des hommes et des femmes dans tous les domaines, ne contenait pas la moindre référence aux droits de l'homme, aux droits fondamentaux des femmes ou à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. L'étude répétait en revanche à plusieurs reprises que ses recommandations devaient être considérées à l'aune des normes culturelles et religieuses largement acceptées par les pays<sup>68</sup>. Aucun avertissement de ce genre n'est adressé aux 189 États ayant ratifié la Convention et souscrit aux obligations juridiques contraignantes qu'elle impose. Comme on l'a vu plus haut<sup>69</sup>, la Banque mondiale n'en est plus à balayer d'un revers de main les obligations relatives aux droits de l'homme ; il faut espérer que le FMI suivra son exemple.

## IV. Protection sociale

### Introduction

31. Sous l'effet de la crise financière mondiale et face au rejet croissant du néolibéralisme, le FMI en est progressivement venu, ces dernières années, à accepter la dimension essentielle que revêtent certains éléments de la protection sociale pour la situation macroéconomique. Cinq recommandations tirées d'un rapport du Bureau indépendant d'évaluation de 2017 sur ces points ont ultérieurement reçu l'appui du Conseil d'administration<sup>70</sup>. Fondée sur le constat que la pratique passée du FMI était contradictoire et aléatoire et que le personnel du FMI n'était pas certain de son rôle, l'idée-force de ce rapport était que le FMI avait besoin d'un cadre stratégique clair pour orienter son action en matière de protection sociale. En janvier 2018, un plan-cadre de mise en œuvre<sup>71</sup> a annoncé l'élaboration d'un document, qui serait soumis à l'examen du Conseil d'administration en février 2019 et qui porterait sur la définition de la protection sociale et sa dimension essentielle pour la situation macroéconomique, le caractère abordable et l'efficacité des systèmes de protection sociale, les formes que pourrait prendre l'action du FMI en matière de protection sociale, la position du FMI concernant l'accès universel aux programmes sociaux et leur ciblage, et la collaboration avec d'autres institutions. Le cadre stratégique devait également contenir des orientations pour une bonne conception des programmes,

<sup>65</sup> S. Sims, « Brazil passes the mother of all austerity plans », *The Washington Post*, 16 décembre 2016.

<sup>66</sup> G. David, « The impacts of IMF-backed austerity on women's rights in Brazil », in *Bretton Woods Observer* (printemps 2018), consultable à l'adresse [www.brettonwoodsproject.org/2018/03/impacts-imf-backed-austerity-womens-rights-brazil/](http://www.brettonwoodsproject.org/2018/03/impacts-imf-backed-austerity-womens-rights-brazil/).

<sup>67</sup> « Great Expectations », p. 7.

<sup>68</sup> C. Gonzales et al., « Fair Play: More Equal Laws Boost Female Labor Force Participation », FMI, Staff Discussion Note (février 2015).

<sup>69</sup> FMI, *The IMF and Social Protection*.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> FMI, « Implementation Plan in Response to the Board-endorsed Recommendations for the IEO Evaluation Report – "The IMF and Social Protection" » (janvier 2018).

couvrant tant les accords relatifs au compte des ressources générales que les prêts concessionnels. Il devait s'appuyer sur un document d'orientation du FMI de juin 2017<sup>72</sup>, sur une note d'orientation devant paraître au premier semestre de 2018 et sur l'examen de 2018 de la conditionnalité et de l'élaboration des programmes soutenus par le FMI.

32. Le rapport du Bureau indépendant d'évaluation et la réponse du Conseil d'administration ont suscité des réactions mitigées de la part des parties prenantes extérieures. Certains titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, ainsi qu'un groupe de 53 économistes, chercheurs et experts en développement, ont émis de vives critiques<sup>73</sup>. Le FMI s'est engagé à consulter la société civile sur l'élaboration de sa nouvelle stratégie en matière de protection sociale mais, jusqu'à présent, ce processus a été relativement opaque<sup>74</sup> et formel, traduisant la culture de contrôle qui règne au FMI et le fait que relativement peu d'organisations de la société civile passent ses activités au crible.

33. Le rapport du Bureau indépendant d'évaluation, ainsi que ses annexes et les documents sur lesquels il s'appuie, sont néanmoins fort utiles et instructifs. Son principal défaut – admis par l'auteur – est d'ignorer deux questions essentielles : a) les répercussions des interventions du FMI sur le bien-être des groupes vulnérables ; et b) la question de savoir si la protection sociale augmente ou diminue du fait des programmes soutenus par le FMI<sup>75</sup>. Le Bureau se justifie en disant que la première question aurait nécessité une étude beaucoup plus vaste et que la seconde ne pouvait pas être abordée en raison de problèmes conceptuels et de compétence. Les fonctionnaires du FMI avec lesquels le Rapporteur spécial s'est entretenu ont quant à eux fait valoir avec force qu'il y avait trop de variables en jeu pour qu'une telle analyse puisse être menée de manière satisfaisante. Cependant, le fait d'éluider totalement des questions aussi centrales jette le doute sur la certitude avec laquelle le FMI adresse ses prescriptions. Il est indispensable qu'il cherche d'une manière ou d'une autre à évaluer les répercussions de son action s'il veut apparaître comme un acteur responsable qui s'appuie sur des éléments concrets<sup>76</sup>.

### Définir la protection sociale

34. Dans son rapport, le Bureau indépendant d'évaluation définit la protection sociale comme un éventail d'instruments de politique qui apportent des avantages en espèces ou en nature aux personnes ou ménages vulnérables, notamment : a) l'assurance sociale (par exemple, les régimes publics de retraite) ; b) l'assistance sociale (par exemple, les transferts publics aux pauvres) ; et c) les interventions sur le marché du travail en faveur des chômeurs (par exemple, l'assurance chômage et des politiques actives du marché du travail). Le rapport examine aussi les aides en matière d'alimentation et d'énergie mais n'aborde pas les politiques plus vastes de développement ou de réduction de la pauvreté, telles que les politiques d'éducation ou de santé<sup>77</sup>. Différentes définitions de la protection utilisées par le FMI et d'autres organisations figurent en annexe<sup>78</sup>. Les travaux menés actuellement pour parvenir à une définition commune à l'usage du FMI sont essentiels, sachant que les entretiens qu'a eus le Rapporteur spécial avec des membres du personnel du FMI confirment l'existence d'incertitudes et de désaccords considérables au sein du FMI quant à la signification de la protection sociale.

35. Le plus important est de savoir quelle idée générale sous-tend la protection sociale. Le grand débat autour de la définition de la protection sociale concerne l'approche sur

<sup>72</sup> FMI, « Social Safeguards and Program Design in PRGT and PSI-Supported Programs », Policy Paper (juin 2017).

<sup>73</sup> Voir [www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/Open\\_Letter\\_FMI\\_21Dec2017.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/Open_Letter_FMI_21Dec2017.pdf) ; [www.networkideas.org/news-analysis/2017/12/53-economists-write-to-FMI-directors-on-approach-to-social-protection/](http://www.networkideas.org/news-analysis/2017/12/53-economists-write-to-FMI-directors-on-approach-to-social-protection/) ; et [www.brettonwoodsproject.org/2017/09/ieo-finds-imf-follows-nebulous-standard-social-protection-engagement/](http://www.brettonwoodsproject.org/2017/09/ieo-finds-imf-follows-nebulous-standard-social-protection-engagement/).

<sup>74</sup> Ce processus est très différent des longues consultations organisées par la Banque mondiale sur la mise à jour de ses politiques de sauvegarde en matière sociale, en 2016.

<sup>75</sup> FMI, *The IMF and Social Protection*, p. 23 et 24.

<sup>76</sup> Sur l'importance de l'évaluation, voir M. Ravallion, « The World Bank: Why it is Still Needed and Why it Still Disappoints », in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 30, n° 1, hiver 2017, p. 82 à 84.

<sup>77</sup> FMI, *The IMF and Social Protection*, p. 4.

<sup>78</sup> Ibid., annexe 1.

laquelle elle se fonde : « filet de sécurité sociale » ou droits de l'homme (« citoyenneté sociale »)<sup>79</sup>. Comme le montre l'Initiative pour un socle de protection sociale, la définition d'un socle de protection sociale selon l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'ONU reflète une approche fondée sur les droits de l'homme<sup>80</sup>. Il ne s'agit pas, comme de nombreux économistes le pensent, d'une approche universelle et rigide qui apporterait toutes les réponses quant à la façon de trancher lorsque se posent des choix difficiles en matière d'allocation de ressources. Il s'agit plutôt de la définition d'un ensemble d'objectifs contenant les éléments d'un dispositif de responsabilisation. Ainsi, si l'Initiative pour un socle de protection sociale considère la protection sociale sous l'angle des droits de l'homme, le champ d'application et la couverture de chaque socle sont définis au niveau national, dans le respect de principes tels que la non-discrimination, l'égalité entre hommes et femmes et l'inclusion sociale. L'objectif est de garantir une protection universelle, ce qui ne signifie pas que chaque individu reçoit la même prestation. Il s'agit plutôt de prévenir la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale ou d'en atténuer les effets. Le socle de protection sociale doit contenir des garanties de sécurité sociale de base en ce qui concerne les soins de santé, ainsi qu'une sécurité économique pour les enfants, les personnes âgées et les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler, en particulier en cas de maladie, de chômage, de grossesse ou de handicap.

36. En revanche, la formule du filet de sécurité sociale généralement adoptée par le FMI est souvent si minimale qu'on peut difficilement parler de « protection sociale ». Pour reprendre les termes du Bureau indépendant d'évaluation, pour le FMI, les dispositifs de sécurité sociale sont nécessaires pour atténuer les effets à court terme des ajustements budgétaires, des réformes économiques ou de chocs externes sur les groupes de population vulnérables<sup>81</sup>. En soi, la protection sociale est une solution à court terme pour aider les « plus vulnérables » à surmonter des difficultés économiques temporaires. Souvent, ce groupe n'inclut pas les plus pauvres de la société mais englobe les personnes frappées par les ajustements économiques portés par le FMI. En outre, le coût par rapport aux moyens est une considération absolue, quasi circulaire, qui fait qu'un rééquilibrage responsable des finances publiques ne pourra pas assurer un véritable socle permettant de garantir la survie de ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté. Le souci du FMI est d'atténuer, non pas de transformer ; il se rallie à la protection sociale pour des raisons en grande partie pragmatiques liées aux programmes et non en vertu du principe selon lequel tout cadre macroéconomique devrait protéger ceux qui ne peuvent pas se protéger eux-mêmes.

37. La Banque mondiale, tenant clef au niveau international de l'approche fondée sur le filet de sécurité en tant que forme de gestion du risque social<sup>82</sup>, appuie désormais officiellement l'approche de l'OIT, de l'OMS et de l'ONU en matière de socle de protection sociale ; le FMI devrait normalement leur emboîter le pas.

### Ciblage

38. À des fins pratiques, le principal débat entre les tenants des « filets de sécurité » et ceux des « socles de protection sociale » porte sur la notion de « ciblage », à savoir l'idée selon laquelle seuls les « plus vulnérables » devraient bénéficier de la redistribution sous forme de prestations en nature ou en espèces. Le FMI est un ardent partisan du ciblage<sup>83</sup>, en particulier lorsqu'il s'agit d'analyser les inégalités de revenus<sup>84</sup>, de réformer les dépenses publiques<sup>85</sup> et de réformer les subventions énergétiques<sup>86</sup>. De fait, il semble souvent que le ciblage soit une fin en soi. Depuis 2009, seuls 15 % des programmes d'assainissement des finances publiques du FMI pour les pays à faible revenu ont imposé la protection des

<sup>79</sup> Voir rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (A/69/297), par. 21.

<sup>80</sup> OIT, Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012.

<sup>81</sup> FMI, *The IMF and Social Protection*, p. 11.

<sup>82</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1990 : la pauvreté* (1990), p. iii.

<sup>83</sup> FMI, *The IMF and Social Protection*, p. 11.

<sup>84</sup> FMI, « Fiscal Policy and Income Inequality », p. 25.

<sup>85</sup> FMI, « Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices » (avril 2014), p. 32.

<sup>86</sup> FMI, « Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications » (janvier 2013), p. 30.

groupes vulnérables et la plupart des conditionnalités mettaient l'accent sur l'amélioration du ciblage dans le cadre du filet de sécurité sociale<sup>87</sup>.

39. Le FMI s'est aussi parfois fermement opposé aux programmes universels. Ainsi, en 2017, après des années de pression exercée par le FMI<sup>88</sup>, la Mongolie a accepté de restreindre le champ d'application du programme « Child Money », jusque-là universel, à 60 % des enfants les plus pauvres. Le taux a depuis été rehaussé à 80 %<sup>89</sup>. Ce critère structurel assortissant le prêt du FMI aurait été strictement appliqué<sup>90</sup>. De la même manière, en janvier 2018, le FMI a annoncé que le Kirghizistan allait modifier sa loi sur les allocations universelles pour enfant à charge afin de réintroduire le ciblage<sup>91</sup>. Ce changement de politique aurait été adopté après la révision par le FMI de la facilité élargie de crédit du pays<sup>92</sup>.

40. Cependant, des travaux de recherche récents sur le ciblage en Afrique subsaharienne remettent sérieusement en cause la logique du ciblage, si l'on part du principe que l'objectif est de réduire la pauvreté et non de promouvoir l'orthodoxie néolibérale<sup>93</sup>. Les auteurs de ces travaux étudient les principaux facteurs qui pèsent sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de lutte contre la pauvreté. Le premier de ces facteurs est l'information. Sur ce point, ils montrent que les critères des moyens d'existence de substitution, systématiquement encouragés par le FMI et par d'autres, donnent des résultats fort peu satisfaisants dans la pratique. Ils concluent que ces critères laissent de côté de nombreux ménages très pauvres dans la quasi-totalité des pays : en moyenne, 80 % des ménages pauvres ne sont pas considérés comme tels et 40 % des ménages qui ne sont pas pauvres sont considérés comme pauvres. Le deuxième facteur est l'effet d'incitation. D'après les auteurs, les politiques ciblées encouragent les personnes qui ne sont pas pauvres à modifier leur comportement pour pouvoir bénéficier des prestations réservées aux pauvres. Enfin, le troisième facteur est l'économie politique qui, comme expliqué ci-après, laisse penser que des politiques qui ne visent que les plus pauvres ne seront pas suffisamment soutenues politiquement par les élites et les classes moyennes qui ont la mainmise sur la prise des décisions. On peut en conclure que des programmes de lutte contre la pauvreté élargis semblent beaucoup plus indiqués pour réduire la pauvreté que des programmes étroitement ciblés.

41. Une analyse récente publiée dans le *Fiscal Monitor (Moniteur des finances publiques)* du FMI semble aller dans le même sens. Il y est admis que le ciblage exige des capacités administratives adaptées, faute desquelles les pauvres ne seront souvent pas tous couverts et une partie des prestations partira vers les riches<sup>94</sup>. L'idée d'adopter un système de revenu de base universel en tant que pis-aller par rapport à une protection sociale ciblée est prudemment abordée. Dans la même veine, un récent rapport du FMI sur l'article IV a invité le Mozambique à poursuivre ses efforts pour accroître la couverture et la générosité du régime de protection sociale non contributif et relevé que les pouvoirs publics étaient passés d'une démarche ciblée et philanthropique à une approche axée sur des prestations

<sup>87</sup> FMI, « Social Safeguards », p. 16.

<sup>88</sup> Bureau indépendant d'évaluation, « The IMF and Social Protection: Seven Low-Income Country Cases » (juillet 2017), p. 41, d'après lequel le FMI favorise systématiquement les prestations ciblées (sous conditions de ressources) au détriment de la prestation « Child Money ».

<sup>89</sup> FMI, « Mongolia: First and Second Reviews under the Extended Fund Facility » (décembre 2017), p. 10.

<sup>90</sup> Voir S. Kidd, « Mongolia and Kyrgyzstan lose out in their struggle with the IMF over the targeting of child benefits », *Development Pathways*, 21 février 2018. Consultable à l'adresse [www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/](http://www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/). Consulter la page [www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/#comment-1358](http://www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/#comment-1358) pour lire la réponse du FMI.

<sup>91</sup> Voir FMI, « IMF Staff Concludes Visit to the Kyrgyz Republic », communiqué de presse (31 janvier 2018), consultable à l'adresse [www.imf.org/en/News/Articles/2018/01/31/pr1834-imf-staff-concludes-visit-to-the-kyrgyz-republic](http://www.imf.org/en/News/Articles/2018/01/31/pr1834-imf-staff-concludes-visit-to-the-kyrgyz-republic).

<sup>92</sup> Kidd, « Mongolia and Kyrgyzstan lose out ».

<sup>93</sup> Ces travaux de recherche sont résumés dans C. Brown, M. Ravallion et D. Van de Walle, « Reaching Poor People », in *Finance & Development* (décembre 2017), p. 48 à 51.

<sup>94</sup> FMI, « Tackling Inequality », p. 16.

universelles et fondées sur les droits<sup>95</sup>. Au regard des normes du FMI, pareille approche paraît complètement anormale.

### La protection sociale dans la pratique

42. L'idée que la protection sociale assurerait « un certain niveau minimal de justice ou d'équité »<sup>96</sup> concerne en réalité tous les principaux travaux du FMI. Un directeur exécutif l'a bien expliqué lorsqu'il a dit au Rapporteur spécial que les travaux du FMI, dans ses cinq principaux domaines d'activité – politiques monétaire, budgétaire, financière, structurelle et relatives à la balance des paiements –, pouvaient promouvoir ou, au contraire, compromettre la protection sociale. Néanmoins, le FMI « a toujours abordé la question de la protection sociale du point de vue de la politique budgétaire »<sup>97</sup>, comme l'illustrent les exemples de réforme des subventions et de niveaux minimums des dépenses sociales.

### Réforme des subventions

43. Le tiers des dispositifs approuvés par le FMI pendant la période de 2006 à 2015 comportaient une conditionnalité structurelle concernant les subventions au prix de l'énergie<sup>98</sup>. La réforme de ces subventions est très judicieuse sur le plan économique, dans la mesure où celles-ci font baisser la croissance, sont régressives, découragent l'investissement, supplantent les dépenses sociales, réduisent la compétitivité, encouragent la contrebande, ont des incidences néfastes sur la balance des paiements, incitent à la surconsommation et contribuent aux effets de la pollution qui aggravent les changements climatiques et nuisent à la santé des personnes<sup>99</sup>. Toutefois, dans la pratique, les réformes doivent tenir compte de considérations de politique économique, comme l'atteste l'expérience récente de nombreux pays, notamment de la République islamique d'Iran<sup>100</sup> et de la Tunisie<sup>101</sup>. Conscient de ces tensions, le FMI préconise généralement que toute réforme des subventions soit associée à la réaffectation d'une partie des économies réalisées à des programmes de protection sociale « ciblés », « bien conçus » et « favorables aux pauvres »<sup>102</sup>.

44. Toutefois, l'expérience montre que ces prescriptions, précises et rationnelles en apparence, soulèvent davantage de questions qu'elles n'apportent de réponses. Premièrement, l'histoire nous enseigne que les systèmes de protection sociale ont pu gagner en efficacité lorsqu'ils ne faisaient pas l'objet de divisions politiques. Comme le fait remarquer un auteur au sujet de l'Europe occidentale, bien que les principaux avantages immédiats soient ressentis par les pauvres, les réels bénéficiaires à long terme sont les membres de la classe moyenne professionnelle et marchande<sup>103</sup>. De même, on a constaté que, s'il est vrai que les États-providence sont parfois considérés comme une réussite que l'on doit aux classes ouvrières industrielles, ils sont essentiellement nés de vastes coalitions d'agriculteurs, de membres de la classe moyenne, voire de professionnels. En outre, les États-providence les plus importants et les plus durables sont généralement ceux qui servent les intérêts des coalitions les plus larges et les plus puissantes<sup>104</sup>. L'élimination rapide des subventions aux prix, régressives, mais universelles, et leur remplacement par des programmes de protection sociale plus modestes destinés aux populations les plus pauvres

<sup>95</sup> FMI, « Republic of Mozambique », p. 12.

<sup>96</sup> T. Judt, *Postwar: A History of Europe since 1945* (Penguin Books, 2005), p. 76.

<sup>97</sup> FMI, *The IMF and Social Protection*, p. 11.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>99</sup> Voir Clements *et al.*, *Réforme des subventions à l'énergie : enseignements et conséquences* (Washington, D.C., 2013), chap. 3.

<sup>100</sup> Voir Development Pathways, « Role of IMF-backed elimination of universal social protection in protests », consultable sur [www.developmentpathways.co.uk/resources/role-imf-backed-elimination-universal-social-protection-protests/](http://www.developmentpathways.co.uk/resources/role-imf-backed-elimination-universal-social-protection-protests/).

<sup>101</sup> U. Laessing et T. Amara « Tunisia seen softening economic reforms to avoid unrest », Reuters (4 décembre 2017).

<sup>102</sup> Clements *et al.*, *Réforme des subventions à l'énergie*, p. 20 et 21 ; FMI, *The IMF and Social Protection*, p. 25 ; et FMI, « Social Safeguards », p. 22.

<sup>103</sup> Judt, *Postwar*, p. 76.

<sup>104</sup> David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (2016), p. 41.

n'obtiendront qu'un appui très limité de la part des principaux acteurs politiques, ce qui aura pour effet de compromettre la viabilité politique (plutôt que budgétaire) de ces réformes. Il n'est pas surprenant qu'en 2017 l'OIT ait enregistré 322 « réformes en matière de protection sociale » dans le monde, dont seulement 5 % avaient été engagés pour répondre aux besoins des pauvres ou des personnes vivant dans l'extrême pauvreté<sup>105</sup>.

45. Deuxièmement, alors que les subventions aux prix sont souvent profondément ancrées dans la structure politique et institutionnelle des pays, les programmes de protection sociale favorables aux pauvres qui les remplacent (comme les programmes de transferts de fonds) sont généralement entièrement ou largement nouveaux, donc plus faciles à annuler, et susceptibles de laisser de nombreuses personnes, notamment pauvres, sans aucune protection sociale<sup>106</sup>. Le FMI peut, en tant que prêteur d'urgence, disposer d'importants moyens de pression pour pousser les États à entreprendre une réforme des subventions en temps de crise, mais il existe une tension entre les préoccupations à court terme du FMI et le temps considérable à prévoir pour investir dans un système de protection sociale approprié et le bâtir, problème qu'on peut difficilement résoudre en consacrant simplement des ressources supplémentaires à la prise en compte des questions relatives à la protection sociale dans le cadre de la surveillance au titre de l'article IV.

46. Troisièmement, en proposant le remplacement d'un système de protection sociale (subventions) par des systèmes plus « efficaces », on part du principe qu'il est possible de créer, en théorie, des systèmes très complexes et délicats sur le plan politique. Cependant, on sait d'expérience que les systèmes efficaces respectueux des droits de l'homme sont nés d'un mouvement de contestation qui peut être suscité aussi bien par le corps électoral que par la concurrence entre partis politiques, la pression publique ou celle exercée par la société civile<sup>107</sup>.

47. Enfin, l'épargne publique est l'une des principales raisons qui incitent le FMI et les États à promouvoir la réforme des subventions. Étant donné que le FMI affiche clairement sa préférence pour la stabilité macroéconomique, qui privilégie la réduction des dépenses publiques, et que la plupart des autorités publiques préfèrent utiliser les économies réalisées au profit de programmes mieux appréciés d'un point de vue politique, il n'est pas surprenant que de nombreuses réformes de subventions se traduisent par d'importantes réductions nettes des dépenses consacrées à la protection sociale<sup>108</sup>.

48. Il ne s'agit pas ici de dire qu'il est inopportun de réformer les subventions à l'énergie, mais plutôt d'appeler l'attention sur la nécessité d'adopter une approche plus concertée et résolue que celle qui a généralement été appliquée à ce jour pour parvenir à mettre effectivement en place des systèmes de protection sociale de remplacement. Le FMI est parfaitement conscient des obstacles à surmonter pour procéder à des réformes en profondeur<sup>109</sup>, mais au lieu de prendre des mesures de protection sociale politiquement et socialement viables, il considère que les stratégies de communication, l'échelonnement et la « dépolitisation » sont les solutions au problème. En d'autres termes, plutôt que de s'attaquer aux questions de fond plus complexes, il estime qu'il s'agit essentiellement d'un problème de marketing.

<sup>105</sup> OIT, *Social Protection Measures throughout the World: January to December 2017* (2018).

<sup>106</sup> Voir les rapports du Rapporteur spécial sur sa mission en Arabie saoudite (A/HRC/35/26/Add.3, p. 7 à 10) et sa mission en Mauritanie (A/HRC/35/26/Add.1, p. 14 à 16).

<sup>107</sup> Gabriele Koehler, « The Politics of Rights-Based Transformative Social Policy in South and Southeast Asia », dans *International Social Security Review* (vol. 70, numéro 4, 2017) p. 107.

<sup>108</sup> « Par exemple, au Ghana, la suppression des subventions aux combustibles aurait coûté plus d'un milliard de dollars des États-Unis d'Amérique en 2013, tandis que le programme LEAP (Social Protection and the Livelihood Empowerment Against Poverty) visé ne coûte qu'environ 20 millions de dollars par an (où est passé le reste de l'épargne ?) ». Ortiz, Cummins et Karunanethy, p. 7. En Mauritanie, la suppression des subventions alimentaires devait être une aubaine pour le budget général, plutôt que pour d'autres activités de protection sociale. Voir A/HRC/35/26/Add.1, par. 59.

<sup>109</sup> Voir Clements *et al.*, *Réforme des subventions à l'énergie*, chap. 4.



### Niveaux minimums des dépenses sociales

49. En théorie, le FMI a fermement reconnu l'importance de la protection sociale en définissant des « objectifs indicatifs » pour les niveaux minimums des dépenses sociales, en particulier dans le cadre des accords de prêt aux pays à faible revenu. L'objectif est de maintenir ou d'accroître les dépenses publiques consacrées à l'éducation, aux soins de santé et, parfois, aux dispositifs de protection sociale. Depuis 2009, environ 90 % des programmes destinés aux pays à faible revenu ont intégré de tels objectifs. Mais le FMI reconnaît lui-même que cette approche présente des défauts importants. Certains objectifs sont trop vastes pour être pertinents (portant, par exemple, sur l'ensemble des dépenses de santé et d'éducation) ou tiennent compte des dépenses dans le secteur des infrastructures et d'autres postes budgétaires qui ne sont pas directement liés à la protection sociale. De plus, les mémorandums d'accord entre les États et le FMI manquent souvent de précision s'agissant de la portée des prestations et du suivi, ainsi que des mécanismes de communication d'informations<sup>110</sup>.

50. Les critiques extérieures étaient encore plus sévères. Une étude a montré que, depuis 2000, des niveaux minimums de dépenses sociales ont été appliqués environ la moitié du temps dans les pays d'Afrique subsaharienne, et encore moins souvent en Afrique de l'Ouest. Même dans les cas où les critères relatifs à un budget équilibré définis par le FMI sont respectés, il n'est généralement pas tenu compte des niveaux minimums des dépenses sociales qui y sont associés<sup>111</sup>. Cela peut être dû au fait que les niveaux minimums des dépenses sont des objectifs indicatifs non contraignants, contrairement aux principaux objectifs macroéconomiques associés aux prêts du FMI qui ont un caractère contraignant. Le FMI affirme que dans les pays à faible revenu qui mettent en œuvre des programmes appuyés par le Fonds les dépenses publiques consacrées à l'éducation augmentent, mais que, statistiquement, il n'y a aucun effet significatif sur les dépenses dans le domaine de la santé<sup>112</sup>. Ces propos ont été vivement contestés<sup>113</sup>. D'aucuns ont fait valoir que le document d'orientation du FMI pour 2017 était mal conçu sur le plan méthodologique<sup>114</sup> et que la participation à ses programmes n'avait en réalité aucun effet statistiquement notable sur les dépenses d'éducation, mais était plutôt associée à une diminution des dépenses de santé<sup>115</sup>. Quoi qu'il en soit, rien n'indique vraiment que les objectifs non contraignants en matière de dépenses sociales permettent effectivement d'atteindre un niveau de protection sociale satisfaisant.

### Coopération avec d'autres organisations internationales

51. Au cours de la décennie écoulée, la protection sociale et la coopération interinstitutionnelle ont fait l'objet d'une attention accrue sur le plan international. En 2009, pour faire face à la crise mondiale, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a adopté l'Initiative pour un socle de protection sociale. Cette initiative a été approuvée par les États membres de la CNUCED, ainsi que par le Groupe des Vingt et l'OIT (dans sa recommandation n° 202). En 2012, le Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale, coprésidé par la Banque mondiale et l'OIT, a d'autre part été créé pour coordonner les travaux dans ce domaine. Quant à la cible 1.3 des objectifs de développement durable, elle invite les pays à mettre en place des « systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et à faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient ».

<sup>110</sup> FMI, « Social Safeguards », p. 13 et 14.

<sup>111</sup> Stubbs et Kentikelenis, « Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: the IMF and Health Systems of Low-Income Countries », dans *Critical Public Health* (vol. 28, numéro 2, 2018), p. 136 et 137.

<sup>112</sup> FMI, « Social Safeguards », p. 11.

<sup>113</sup> Stubbs *et al.*, « The IMF and Government Health Expenditure: A Response to Sanjeev Gupta », dans *Social Science & Medicine* (vol. 181, 2017), p. 202 à 204.

<sup>114</sup> Stubbs et Kentikelenis, « Targeted Social Safeguards », p. 133 et 134.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 135.

52. La coopération dans le domaine de la protection sociale entre le FMI et les organismes du système des Nations Unies, y compris l'OIT, a néanmoins été, dans le meilleur des cas, marginale<sup>116</sup>. Concrètement, les relations entre le FMI et l'UNICEF se sont compliquées depuis la publication de l'ouvrage intitulé « L'ajustement à visage humain ». À la suite de la crise financière de 2008, les deux organisations ont cherché à coopérer plus étroitement en menant des études pilotes sur la protection sociale dans 11 pays. Toutefois, le rapport critique de 2011, abondamment cité par les médias, a créé entre elles des tensions considérables<sup>117</sup>. Les études pilotes ont donné quelques résultats positifs, par exemple, au Burkina Faso, au Congo et au Mozambique, mais les efforts de coordination se sont depuis affaiblis, sauf au Malawi.

53. Il n'y a guère eu de coopération entre le FMI et l'OIT jusqu'en 2010, date à laquelle les chefs de secrétariat des deux organisations sont convenus de collaborer dans le cadre de l'Initiative pour un socle de protection sociale<sup>118</sup> et de trois études pilotes. Dans deux cas, les efforts de collaboration ont échoué, mais au Mozambique, la coopération interinstitutions a été fructueuse jusqu'en 2013, lorsque le personnel concerné a été remplacé, ce qui a mis fin à la coopération<sup>119</sup>. Malgré les engagements pris par le Directeur général du FMI dans le cadre de l'Initiative en 2012<sup>120</sup> et 2014<sup>121</sup>, la coopération entre l'OIT et le FMI est au point mort.

54. Dans d'autres domaines, le FMI s'est également montré réticent à coopérer avec d'autres organisations internationales sur la question de la protection sociale. Entre 2012 et 2017, les représentants du FMI n'ont que rarement pris part aux réunions du Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale<sup>122</sup>. En 2018, le FMI a annoncé qu'il avait l'intention d'y participer, mais seulement lorsque les questions examinées présentent un intérêt particulier pour les travaux du Fonds<sup>123</sup>. Ce manque de coopération pourrait s'expliquer par l'existence de conceptions différentes de la protection sociale, par la détermination qu'a toujours montrée le FMI à préserver son indépendance par rapport au système des Nations Unies, ou par le fait que le FMI n'est attaché qu'aux objectifs de développement durable qui relèvent de son mandat et n'a manifesté aucun intérêt particulier pour la cible 1.3<sup>124</sup>.

## V. Conclusions et recommandations

### Rôle central du FMI

**55. Le FMI est l'acteur international le plus influent non seulement dans la politique budgétaire, mais également dans le domaine de la protection sociale, quand bien même le Fonds lui-même et ses détracteurs préféreraient qu'il en soit autrement. Même pour les pays à revenu élevé, les rapports de surveillance établis au titre de l'article IV et les études du FMI offrent un cadre à une grande partie du débat plus large. Le FMI mérite d'être félicité pour les récentes réformes d'orientation, qui lui**

<sup>116</sup> « On the other hand, almost 75 per cent ... of survey respondents ... reported minimal to no interaction with UN agencies (including the ILO) » [Par ailleurs, environ 75 %... des répondants ... ont dit avoir eu peu ou pas d'échanges avec les organismes des Nations Unies (y compris l'OIT).], FMI, *The IMF and Social Protection*, par. 61.

<sup>117</sup> I. Ortiz, J. Chai et M. Cummins, « Austerity Measures Threaten Children and Poor Households: Recent Evidence in Public Expenditures from 128 Developing Countries », *Social and Economic Policy Working Paper* (UNICEF, 2011) ; et Abrams, « The IMF's Role in Social Protection », p. 18.

<sup>118</sup> Bureau indépendant d'évaluation, « IMF Collaboration with Partner Institutions on Social Protection », *Background Document* (juillet 2017), p. 11.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>120</sup> C. Lagarde, « De retour à Rio – Vers un avenir économique durable » (FMI, 12 juin 2012), consultable à l'adresse <http://www.imf.org/fr/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp061212>.

<sup>121</sup> FMI « The Managing Director's Global Policy Agenda », consultable sur [www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/100314.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/100314.pdf).

<sup>122</sup> Bureau indépendant d'évaluation, « IMF Collaboration », p. 30.

<sup>123</sup> FMI, « Implementation Plan ».

<sup>124</sup> Voir <http://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/46/Sustainable-Development-Goals>.

ont permis de confirmer qu'il était bien plus qu'un organisme monétaire, même s'il a fallu plus de temps pour que les changements se concrétisent sur le terrain.

#### La protection sociale, question essentielle pour la situation macroéconomique

56. La viabilité des finances publiques est importante, mais elle peut être mise en phase avec l'introduction progressive de systèmes de protection sociale à large participation, lesquels garantiront, à leur tour, la viabilité sociale en général. La protection sociale réduit la lourde charge économique liée aux soins d'urgence, élargit les possibilités d'emploi, facilite l'accès des enfants de familles pauvres à l'éducation et contribue à la rupture du cycle de la dépendance. De nombreuses questions relatives à la protection sociale devraient être traitées par d'autres organisations et rester à l'écart des préoccupations du FMI, mais il n'y a pas grand-chose que les autres acteurs pourront (ou voudront) faire à moins que le FMI ne s'emploie à promouvoir plus systématiquement la création d'un espace budgétaire pour la protection sociale.

57. Compte tenu des incidences qu'ont ses politiques, il est indispensable que le FMI considère, dans le cadre de l'examen interne en cours, les moyens qui lui permettraient effectivement d'évaluer les effets de ses interventions sur le quintile de revenus le plus bas.

#### Dépasser le nouveau néolibéralisme

58. Pour relever efficacement dans les années à venir les défis d'un monde où la mondialisation et la démocratie libérale sont de plus en plus menacées, le FMI devra changer de mentalité et s'écarter du nouveau néolibéralisme qui définit actuellement les paramètres de son raisonnement, même lorsqu'il est question d'égalité entre les sexes, d'inégalités et de protection sociale. Ces préoccupations ne seront réellement intégrées à sa mission que s'il en fait des questions de principe, plutôt que des questions secondaires prises en compte par simple pragmatisme.

#### Dépasser le ciblage comme fin en soi

59. Le FMI persiste à affirmer qu'il ne met pas l'accent sur un ciblage de plus en plus précis des bénéficiaires des prestations sociales. Cela est difficile à croire, étant donné les informations dont dispose le Rapporteur spécial. Cependant, les défauts que présentent les critères d'évaluation des ressources utilisés dans la plupart des opérations de ciblage étant désormais soulignés dans des publications scientifiques, il est essentiel que le FMI revoie son approche et admette qu'un régime de protection sociale dont les bénéficiaires sont définis de manière trop étroite ne permet, dans le meilleur des cas, que d'assurer un appui politique limité aux mesures qui en découlent.

#### S'ouvrir à la diversité

60. Une institution est la somme des parties qui la composent, et la nature élitiste et hautement spécialisée du FMI est accentuée par la composition de son personnel. Pour être moins replié sur lui-même, moins obstinément autocentré et plus sincèrement engagé, le FMI doit être plus ouvert à la diversité.

61. Premièrement, la moitié de ses quelque 2 400 fonctionnaires sont des économistes, dont la quasi-totalité a été formée dans les sous-domaines de la macroéconomie<sup>125</sup>. Entre 1980 et 2000, 74 % de ses hauts fonctionnaires avaient fait leurs études aux États-Unis d'Amérique ou au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et 40 % d'entre eux avaient fréquenté l'une des 10 universités d'élite de ces deux pays<sup>126</sup>. Depuis la Grande Récession, de nombreuses critiques ont

<sup>125</sup> Voir [www.imf.org/external/about/staff.htm](http://www.imf.org/external/about/staff.htm).

<sup>126</sup> Notamment le Massachusetts Institute of Technology ou les Universités de Chicago, Harvard, Yale, Columbia, Pennsylvanie, Princeton, Oxford et Cambridge et la London School of Economics.

dénoncé la conviction de plus en plus forte partagée par les économistes de ces universités renommées, qui estiment que leur métier est presque une science exacte, en ce qu'il est exclusivement fondé sur des modèles mathématiques<sup>127</sup>.

62. Deuxièmement, la diversité culturelle y est également limitée. En 2017, parmi les fonctionnaires de la catégorie « B » (des chefs de service aux directeurs de département), 5,4 % étaient originaires d'Afrique subsaharienne, 4,8 % d'Asie de l'Est et 6 % du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord<sup>128</sup>.

63. Troisièmement, seuls 25,2 % des économistes de la catégorie « B » sont des femmes<sup>129</sup> – dont 3 des 32 hauts fonctionnaires<sup>130</sup> et 3 des 24 directeurs exécutifs –, malgré l'engagement pris par le FMI d'améliorer l'équilibre entre hommes et femmes au sein de l'organisation<sup>131</sup>. Le domaine de la macroéconomie est dans l'ensemble dominé par les hommes<sup>132</sup>, et des études laissent penser que cela a des effets considérables sur les préférences en matière de politique générale<sup>133</sup>, les femmes économistes étant plus favorables que les hommes aux politiques de redistribution appuyées par les pouvoirs publics<sup>134</sup>.

64. Le FMI écartera peut-être toutes ces considérations en soulignant qu'il s'acquitte simplement des tâches qui lui incombent au titre de ses Statuts. Or, les questions de composition du personnel, de recrutement, d'incitation et de formation peuvent se révéler décisives compte tenu de leurs incidences sur la culture interne et la pensée dominante.

#### Privilégier les pauvres

65. L'extrême pauvreté est abjecte, porte atteinte aux droits fondamentaux et relève d'un choix politique. Le FMI ne doit plus la considérer comme un élément abstrait inscrit comme un autre au bilan. Dans l'esprit qui est actuellement le leur, les membres du personnel du FMI jouent un rôle essentiellement technique, scientifique et apolitique. Les images souvent évoquées à cet égard sont révélatrices. Dans les situations d'urgence, ils se voient comme des médecins urgentistes<sup>135</sup>, indiquant de la sorte qu'ils appliquent systématiquement les interventions chirurgicales prescrites et n'ont pas le temps d'envisager l'application d'autres méthodes médicales. Dans le cadre de leur fonction de surveillance, ils se considèrent comme des policiers, laissant entendre là encore qu'il y a certaines règles strictes à suivre. Il a été dit au sujet des économistes du FMI que les analyses fondées sur des chiffres, des modèles et des règles semblent justes et impartiales, et constituent un moyen de défense contre les accusations de comportement politisé et non professionnel qui peuvent nuire à l'autorité des bureaucrates en tant qu'experts<sup>136</sup>.

Voir A. Kentikelenis et L. Seabrooke, « The Politics of World Polity: Script-writing in International Organizations », in *American Sociological Review*, vol. 82, n° 5 (2017), p. 1065 à 1092, tableau 2.

<sup>127</sup> Ha-Joong Chang, *Economics: The User's Guide* (Bloomsbury, 2014) ; et P. Krugman, « How Did Economists Get it So Wrong? », *The New York Times Magazine* (2 septembre 2009).

<sup>128</sup> Voir [www.imf.org/external/np/div/2017/index.pdf](http://www.imf.org/external/np/div/2017/index.pdf).

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Voir [www.imf.org/external/np/sec/memdir/fra/officersf.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/fra/officersf.htm).

<sup>131</sup> Voir [www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx](http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx).

<sup>132</sup> J. Wolfers, « Why Women's Voices are Scarce in Economics », *The New York Times* (2 février 2018).

<sup>133</sup> Voir en général S. Lundberg, « The 2017 Report of the Committee on the Status of Women in the Economics Profession », *American Economic Association*, 6 décembre 2017 ; et « Women and Economics », *The Economist* (19 décembre 2017).

<sup>134</sup> A. May, M. McGarvey et R. Whaples, « Are Disagreements among Male and Female Economists Marginal at Best? », *Contemporary Economic Policy* (vol. 32, n° 1, janvier 2014), p. 111 à 132 ; et May, McGarvey et Kucera, « Gender and European Economic Policy », p. 162 à 183.

<sup>135</sup> E. Coburn, « Economics as ideology: challenging expert political power », *State of Power*, (janvier 2016), p. 57.

<sup>136</sup> M. Barnett et M. Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Cornell University Press, 2004), p. 69.

66. En réalité, il manque un cadre éthique sous-jacent. Par exemple, l'assainissement des finances publiques n'est pas une mesure neutre ; elle peut renforcer les élites ou privilégier les pauvres, ou encore servir bien d'autres buts situés entre les deux. Les choix traduisent des valeurs, et les moyens employés pour rétablir l'équilibre des finances publiques ne devraient pas devenir une fin en soi. En déclarant qu'elle a pour mission d'accorder une attention particulière aux pauvres, la Banque mondiale ne discrédite pas la logique économique et n'abandonne pas les marchés. Les fonctionnaires du FMI emploient souvent le terme « équité », mais celui-ci n'est pas défini de manière précise et sert rarement à axer les politiques sur la situation des personnes qui vivent dans la pauvreté. Ils évoquent aussi souvent les « personnes vulnérables », mais il s'agit là encore d'une notion vague et non limitative, dont le contenu stratégique est rarement fixé.

67. Il est essentiel d'agir en amont. Le personnel du FMI s'est souvent plaint auprès du Rapporteur spécial du fait que la protection sociale ne devenait un sujet d'actualité qu'en période de crise budgétaire, c'est-à-dire au moment où elle devenait inabordable. Cependant, le FMI lui-même fait trop peu d'efforts pour soulever la question lorsque les temps sont (relativement) favorables. Le FMI et les États doivent agir par anticipation et de manière progressive pour intégrer la protection sociale. Le mieux, pour commencer, serait de participer sérieusement et systématiquement à l'Initiative pour un socle de protection sociale de l'ONU, l'OIT et l'OMS.

#### Le coût du remplacement de la politique par la technocratie

68. L'économie politique fondée sur la promotion de la protection sociale et la réduction des inégalités ne peuvent pas être négligées car ni les inégalités ni la protection sociale ne sont susceptibles d'être prises en considération dans le cadre d'un régime autoritaire. Cela pose la question de la gouvernance démocratique, que le FMI souhaiterait considérer comme un sujet qui dépasse largement son domaine de compétences, ce qui, dans un sens très large, est vrai. Le FMI n'a pas été créé pour promouvoir la démocratie, mais il n'a pas non plus pour fonction d'empêcher la prise de décisions démocratiques. Pourtant, un grand nombre des politiques qu'il privilégie favorisent l'application de restrictions institutionnelles et budgétaires au mode de fonctionnement des démocraties. Par exemple, le fait de renforcer l'application de plafonds de déficit, d'endettement et de dépenses réduit les possibilités pour les électeurs d'intervenir dans un large éventail de priorités économiques et sociales fondamentales. C'est alors qu'ils pourront être tentés par des partis populistes ayant des programmes nationalistes et xénophobes, entre autres programmes épineux. Il s'agit de domaines où il reste possible d'exercer une influence et qui peuvent être utilisés pour convaincre les électeurs que leurs préférences peuvent encore être décisives. Dans un document récemment publié par le FMI qui vante les mérites des « conseils budgétaires indépendants », l'auteur commence par affirmer que « même dans les systèmes démocratiques les mieux conçus, il est nécessaire d'imposer des restrictions institutionnelles aux pouvoirs discrétionnaires en matière de politiques générales, de manière à compléter les contrôles démocratiques tout en évitant d'obtenir des résultats peu souhaitables »<sup>137</sup>. Mais il s'avérera souvent qu'en réalité, les contrôles démocratiques sont remplacés par des décisions technocratiques. Le FMI doit admettre que ces approches peuvent avoir des conséquences négatives et chercher à intégrer dans ses recommandations une certaine forme de mécanismes destinés à rétablir l'équilibre. Il ne suffit pas de prétendre que les décideurs conservent toute la latitude voulue et que, dans un système démocratique, il est toujours possible de dénoncer les politiques impopulaires, lorsqu'en réalité les structures sur lesquelles ce système est fondé sont remaniées dans le but précis de rendre cette possibilité extrêmement difficile à exploiter.

<sup>137</sup> R. Beetsma *et al.*, « Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance », document de travail du FMI (mars 2018), p. 3.

### Véritable collaboration avec le monde extérieur

69. Le FMI se répand souvent en paroles sur le rôle important des « partenaires de développement », « des parties prenantes extérieures », « de la Banque mondiale et d'autres institutions », ainsi que des « autorités nationales », mais comme l'a fait remarquer un interlocuteur, la plupart des observateurs pensent que le FMI obéit à ses propres règles. Une représentante de pays du FMI, interrogée sur ses échanges avec la société civile, a décrit les efforts considérables qu'elle employait à convaincre la société civile de plaider en faveur des priorités du FMI, mais il semblerait que leur collaboration se limitait à cela. Le FMI devrait mener plus systématiquement des consultations avec un large éventail de groupes de la société civile, dans le cadre des examens dans les pays prévus par l'article IV, et il devrait être véritablement disposé à apprendre et à modifier son approche. La vision du monde que l'on développe en traitant uniquement avec les ministères des finances du monde ne peut guère, à elle seule, former une vision équilibrée ou appropriée.

70. Pour tenir sérieusement compte de la protection sociale, le FMI devra faire appel à des spécialistes en la matière. Il devrait certainement collaborer de manière bien plus concertée et utile, notamment avec l'OIT et l'UNICEF, mais il serait irréaliste de penser qu'il pourra, à supposer qu'il le souhaite, faire appel à la Banque mondiale pour traiter une grande partie de ses travaux sur la question, à moins qu'il ne se dote de compétences internes en la matière pour pouvoir suivre de près les efforts de collaboration déployés.

71. Pour sa part, la communauté des défenseurs des droits de l'homme doit également commencer à participer plus sérieusement aux travaux du FMI, et à les étudier de manière plus approfondie, compte tenu de leurs réelles incidences sur les droits de l'homme et du fait que les politiques d'assainissement des finances publiques ont le pouvoir de créer ou d'abolir certains droits.

72. Dans un monde qui souffre aujourd'hui des conséquences de l'approche asymétrique de la mondialisation que le FMI a appliquée par le passé et de sa recherche obstinée d'un modèle d'assainissement des finances publiques faisant intervenir les effets sociaux rétrospectivement, le FMI est non seulement responsable du passé, mais aussi de la nouvelle orientation que pourrait prendre l'avenir. Jusqu'ici, le FMI a été une organisation dotée d'un grand cerveau, d'un ego démesuré et d'une conscience minuscule. S'il tenait sérieusement compte de la protection sociale, plutôt que de prendre des engagements symboliques dans la mise en place de dispositifs de protection sociale minimale, il pourrait montrer qu'il a bel et bien tiré des enseignements de ses erreurs passées.

---