



Chapitre de livre

2009

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

Institutions financières internationales, mondialisation et droits de l'homme

Boisson de Chazournes, Laurence

How to cite

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence. Institutions financières internationales, mondialisation et droits de l'homme. In: La déclaration universelle des droits de l'homme, 1948-2008 : réalité d'un idéal commun ? : les droits économiques, sociaux et culturels en question. Strasbourg. Paris : La Documentation française, 2009. p. 59–64.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:13069>

Institutions financières internationales, mondialisation et droits de l'homme

Laurence Boisson de Chazournes

Professeure à la faculté de droit de l'université de Genève

La mondialisation a été définie comme une vague « de libéralisation des échanges, des investissements et des flux de capitaux ainsi que l'importance croissante de tous ces flux et de la concurrence internationale dans l'économie mondiale »⁶². La logique de la mondialisation consomme la rupture avec les modèles d'économie qui plaçaient les États en leur cœur. Cette tendance rend poreux les espaces nationaux tels que définis par des frontières politiques issues des péripéties et tourmentes de l'histoire, sinon les dilue. Aux côtés des autorités publiques, nombre d'acteurs nationaux et transnationaux jouent un rôle en matière de régulation et d'exécution dans cet ordre mondialisé⁶³. On s'intéressera plus particulièrement aux institutions financières internationales et à la place des droits de l'homme dans leurs activités.

La mondialisation et l'éthique des droits de l'homme

L'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame avec encore beaucoup d'actualité que chacun a droit à un ordre social international propice à la jouissance des droits de l'homme. La question de savoir quel doit être cet ordre reste posée. Si l'on veut apporter une réponse contemporaine, il est nécessaire d'examiner les dimensions sociales, politiques, culturelles ainsi qu'économiques de la mondialisation et son incidence sur les droits de tout être humain. Le Secrétaire général des Nations unies avait souligné dans son rapport à l'Assemblée du millénaire : « On

62 Bureau international du travail (BIT), *L'emploi dans le monde 1996-1997. Les politiques nationales à l'heure de la mondialisation*, Genève, 1996, p. 1.

63 Voir L. Boisson de Chazournes et R. Mehdi (sous la direction de), *Une société internationale en mutation : quels acteurs pour une nouvelle gouvernance ?* Bruxelles, Bruylant, 2005, 280 p.

ne saurait considérer le domaine économique comme indépendant du tissu social et politique et accepter qu'il ne soit assujéti qu'à sa propre logique. Pour survivre et prospérer, l'économie mondiale doit reposer sur des valeurs partagées et des pratiques institutionnelles stables et servir des objectifs sociaux plus ambitieux, plus égaux⁶⁴.

Dans ce contexte, plusieurs instruments ont vu le jour sur la scène internationale. Ils expriment la nécessité de respect des droits de l'homme en prenant en compte l'ordre économique mondialisé. Nous nous limiterons à en évoquer trois. Ainsi, le Pacte mondial (*Global Compact*) du secrétaire général des Nations unies – initiative lancée en 1999 – invite les sociétés transnationales à promouvoir et à appliquer dans leurs domaines de compétence dix principes découlant d'instruments internationaux, afin de promouvoir les droits de l'homme, les normes de travail et d'environnement et la lutte contre la corruption. Deux principes en particulier font mention de la nécessité pour les entreprises agissant dans le cadre des échanges économiques mondiaux de respecter les droits de l'homme. Les entreprises sont « *invitées à promouvoir et à respecter la protection du droit international relatif aux droits de l'homme dans leur sphère d'influence* » et à « *veiller à ce que leurs propres compagnies ne se rendent pas complices de violations des droits de l'homme* ». La Déclaration de Doha sur l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et la santé publique, adoptée en 2001 par la conférence ministérielle de l'OMC, a été saluée comme une reconnaissance du principe de l'importance du droit à la santé dans le contexte des échanges commerciaux mondiaux. En effet, cette déclaration affirme que : « *L'accord sur les ADPIC n'empêche et ne devrait pas empêcher les membres de prendre des mesures pour protéger la santé publique. En conséquence [...], nous affirmons que ledit accord peut et devrait être interprété et mis en œuvre d'une manière qui appuie le droit des membres de l'OMC de protéger la santé publique et en particulier, de promouvoir l'accès de tous aux médicaments* ». Un amendement à l'accord ADPIC en est issu. La Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005) insiste sur l'importance de la diversité culturelle pour la pleine réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres instruments universellement reconnus, et souligne la nécessité d'intégrer la culture en tant qu'élément stratégique dans les politiques nationales et internationales de développement, ainsi que dans la coopération internationale pour le développement. La Convention offre une protection indirecte aux droits de l'homme. Il y est rappelé que bien que « *les processus de mondialisation, facilités par l'évolution rapide des technologies de l'information et de la communication* » créent les conditions inédites d'une interaction renforcée entre les cultures, ces processus représentent aussi « *un défi pour la diversité culturelle, notamment au regard des risques de déséquilibres entre pays riches et pays pauvres* ». Et la Convention d'indiquer que les activités, biens et services

64 *Nous les peuples : le rôle des Nations unies au XXI^e siècle*, rapport du millénaire du secrétaire général des Nations unies, Doc. A/ 54/ 2000, par. 25. Voir également, *La mondialisation et son incidence sur le plein exercice des droits de l'homme*, rapport préliminaire du secrétaire général des Nations unies à l'assemblée générale, Doc. A/ 55/ 342, 31 août 2000, par. 48.

culturels ont une double nature, économique et culturelle et qu'ils ne doivent donc pas « être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale ».

Il est intéressant de remarquer au travers de ces trois exemples comment l'éthique des droits de l'homme s'impose dans ce nouveau contexte économique et politique de la mondialisation. Les institutions financières internationales ne sont pas restées isolées face à cette revendication en vue d'un plus grand respect des droits de l'homme.

Institutions financières internationales et droits de l'homme : l'évolution de leur mandat

Les institutions financières mises en place à Bretton Woods restent marquées du sceau de l'époque où elles furent conçues et se sont développées. Elles inscrivent leurs actions dans un mode de pensée inspiré de l'économie libérale, s'assujettissant ainsi aux critères qui y sont associés. Elles ont également forgé une conception particulière de leur domaine de compétence, axé sur la prise en compte de considérations économiques. Politiques macro-économiques et investissements comptent parmi leurs modes d'action. Les questions de droits de l'homme ont pendant longtemps été considérées comme relevant des affaires politiques des États membres et non liées à des considérations économiques, de ce fait exclues du champ d'activités des institutions.

Progressivement quelques portes se sont ouvertes, notamment au sein de la Banque mondiale, affirmant que la Banque mondiale participait à la promotion de droits économiques, sociaux et culturels. La question est de savoir si les instruments déployés sont appropriés pour garantir le respect de certains droits de l'homme tels que le droit à l'éducation, le droit à la santé, le droit à l'alimentation, etc. L'on pense par exemple aux mesures d'accompagnement des programmes d'ajustement structurel au début des années 1990, comme la création de « filets sociaux de sécurité » (*Social Safety Nets*). Par le biais de ces « filets », des actions ont été prévues pour offrir des « compensations » à ceux qui souffriraient de mesures prises en application d'un programme d'ajustement structurel ou d'un projet financé par la Banque mondiale.

Les conceptions du développement ont évolué. La notion est maintenant entendue de manière large, faisant place à des aspects sociaux et culturels. Il y a une attention plus particulière à la participation des populations concernées dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets. Les initiatives en matière de lutte contre la pauvreté et contre l'endettement ont également pris une place d'importance et il peut être considéré que ces différents objectifs participent à la promotion de certains droits de l'homme. Il faut aussi évoquer les politiques opérationnelles relatives au traitement

des populations autochtones ou à l'évaluation d'impact environnemental. Elles sont des véhicules pour la prise en compte de certains droits de l'homme⁶⁵.

Institutions financières internationales et droits de l'homme : une obligation ?

Les institutions financières internationales n'opèrent pas en « isolation clinique » de l'évolution du système juridique international. Elles en sont parties intégrantes. Au sein de celui-ci, les droits de l'homme ont pris une ampleur considérable. Pour illustration la Banque mondiale considère qu'elle doit prendre en compte des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies décidant de sanctions économiques. Celles-ci peuvent intervenir suite à certaines violations massives de droits de l'homme portant atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Du fait des obligations des États membres découlant des articles 41 et 103 de la Charte des Nations unies, la Banque mondiale considère qu'elle doit prendre en compte les obligations des États membres. On peut se référer à titre d'exemple aux directives sur les marchés publics aux termes desquelles : *« L'accord de prêt interdit tout retrait du compte de prêt destiné au paiement de toute personne physique ou morale, ou de toute importation de fournitures lorsque, à la connaissance de la Banque, ledit paiement, ou ladite importation, tomberait sous le coup d'une interdiction prononcée par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies »*.

En outre, les institutions financières internationales sont-elles tenues au respect de certaines normes en tant que sujets de l'ordre juridique international ? D'un côté, certains clameront haut et fort que les droits de l'homme sont opposables à tous les sujets de droit international⁶⁶ et donc aussi aux institutions financières internationales. D'un autre côté, les partisans de l'autonomie des institutions composant le système institutionnel international, invoqueront que les organisations internationales ne sont pas directement liées par les normes de droits de l'homme, ces normes liant les États membres.

Une position autre devrait être soulignée. Elle consiste à considérer que les institutions financières internationales ne sont pas liées directement par les droits de l'homme. Néanmoins, elles doivent exercer une certaine vigilance (*Due Diligence*) afin de garantir que les projets qu'elles financent ne portent pas atteinte aux engagements auxquels les États membres sont assujettis. Ne peut-on considérer qu'il y a une

65 L. Boisson de Chazournes, "Bretton Woods Institutions and Human Rights: Converging Tendencies", in W. Benedek, K. De Feyter, F. Marrella, *Economic Globalisation and Human Rights*, Cambridge University Press, 2007, pp. 210-242.

66 Se référant à ce que la Cour a dit : « L'organisation internationale est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels il est partie ». Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, CIJ Recueil 1980, p. 90, par. 37.

obligation incombant aux organisations internationales de s'assurer à tout le moins que chacun puisse respecter ses engagements ? Certains éléments de la pratique des institutions financières s'inscrivent dans une telle mouvance, à savoir une dynamique de prévention des violations des droits de l'homme qui seraient liées aux activités qu'elles conduisent (notamment les activités de financement). Certains mécanismes de prévention et de vigilance ont été mis en place. Ils ne sont pas directement liés à la question des droits de l'homme, mais en couvrent néanmoins certains aspects. Ils pourraient être renforcés.

Ainsi en est-il du Bureau indépendant d'évaluation (BIE), créé par le Fonds monétaire international (FMI) en 2001, et qui a pour fonction d'évaluer ses politiques et ses activités. En vertu de son mandat, il est indépendant de la direction du FMI et rapporte au conseil d'administration. Un cadre de référence pour assurer un suivi et une surveillance plus systématiques de l'application de ses recommandations a été mis en place en janvier 2007⁶⁷. En mars 2007, le BIE a rendu un rapport mettant en relief la nécessité que plus de vigilance soit exercée par le FMI dans le cadre de ses politiques d'aide à l'Afrique subsaharienne⁶⁸. Le rapport a relevé l'ambiguïté et la confusion qui entourent les politiques et les pratiques du FMI en matière d'aide et de réduction de la pauvreté. Ces problèmes concernent notamment le rôle du FMI dans la mobilisation de l'aide, l'analyse des divers scénarios d'aide, l'analyse d'impact sur la pauvreté et les conséquences sociales des politiques macro-économiques. Le rapport constate également qu'il existe un hiatus entre les communications externes du FMI sur l'aide et la réduction de la pauvreté et la pratique au niveau des pays à faible revenu. Le rapport explique qu'à défaut d'orientations claires sur les mesures qu'ils auraient dû prendre en matière de mobilisation de l'aide, de scénarios alternatifs et d'analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale, les services du FMI ont centré leur action sur la stabilité macro-économique, conformément au mandat principal de l'institution et à leur culture professionnelle profondément enracinée. Ces constatations laissent apparaître que la prise en compte de certains droits de l'homme au moment de la formulation des politiques pourrait contribuer à la satisfaction de l'objectif de réduction de la pauvreté.

La mise en place du panel d'inspection de la Banque mondiale relève aussi d'une attitude de vigilance. La procédure d'enquête accessible à des groupes de personnes affectés par un projet leur donne la possibilité de mettre en question l'application des politiques opérationnelles de la Banque mondiale⁶⁹. Le panel d'inspection a reconnu à l'occasion d'une plainte relative à un projet du pipeline entre le Tchad et le Cameroun qu'il était obligé d'examiner dans le contexte des activités menées par la direction de la Banque « *si les entorses à la bonne gouvernance et si les problèmes de violation des droits de l'homme au Tchad ont été tels qu'ils ont constitué une entrave à la mise*

67 Voir rapport annuel du FMI, *L'économie mondiale au service de tous*, 2008, p. 81.

68 FMI, *An Evaluation of the IMF and Aid to Sub-Saharan Africa*, 2007, http://www.imo-imf.org/eval/complete/eval_03122007.html

69 L. Boisson de Chazournes, « Le panel d'inspection de la Banque mondiale : à propos de la complexification de l'espace public international », *Revue générale de droit international public*, n° 1, 2001, pp. 145-162.

en œuvre du Projet d'une manière compatible avec les politiques de la Banque »⁷⁰. Le panel fit remarquer que la question des droits de l'homme était ancrée dans les politiques de la Banque⁷¹.

Les politiques opérationnelles doivent elles-mêmes être considérées comme des instruments de vigilance, permettant d'anticiper de possibles problèmes lors de la conception et de l'évaluation de projets. Les institutions financières internationales intègrent de plus en plus les doléances des populations concernées, reconnaissant de ce fait que la participation populaire joue un rôle important dans le processus de financement des projets de développement. C'est là un gage de promotion de certains aspects des droits de l'homme en matière d'accès à l'information et de participation aux processus de décision dans les projets financés par ces institutions.

Ces éléments démontrent que, bien que les termes de l'équation des rapports entre institutions financières internationales et droits de l'homme dans un contexte de mondialisation économique soient encore en très large partie à esquisser, une tendance se dessine : c'est celle de lier les actions des institutions financières et le respect des droits de l'homme. Elle se réalise à l'aide d'une panoplie d'instruments normatifs, opérationnels et de contrôle qui assure de manière plus ou moins directe la promotion de certains droits de l'homme. On peut considérer que ces organisations, comme les autres organisations internationales, ont une obligation de vigilance en ce domaine. Il reste à définir les contours de celle-ci, tout en observant qu'elle se réalisera en grande partie par la mise en place de mécanismes de prévention et d'alerte.

70 Rapport d'enquête du panel d'inspection, projet pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun (prêt n° 4558-CD); Projet de renforcement des capacités de gestion du secteur pétrolier (crédit n° 3373-CD); et Gestion de l'économie pétrolière (crédit n° 3316-CD), 17 septembre 2002, p. 51, par. 215.

71 *Responsabilisation et transparence à la Banque mondiale. Le panel d'inspection : 10 ans sur la brèche*, Banque mondiale, 2003, p. 106.