

Haut Conseil de la Coopération Internationale

**CONTRIBUTION REMISE A LA COMMISSION DES
FINANCES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

***“ LES POSITIONS FRANCAISES DEFENDUES DANS LES
INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES ”***

**RAPPORT REMIS A LA COMMISSION DES
FINANCES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

***“ RAPPORT DU GOUVERNEMENT SUR LES ACTIVITES
DU FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL
ET DE LA BANQUE MONDIALE ”***

6 décembre 2000

**CONTRIBUTION DU HCCI AU DEBAT PARLEMENTAIRE
LES POSITIONS FRANCAISES DEFENDUES DANS LES
INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES**
(Rapport du Gouvernement sur les activités du FMI et de la Banque
mondiale, remis au Parlement le 23 août 2000)

Le 23 août 2000, le gouvernement a transmis au Parlement un rapport sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. A la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le Haut conseil de la coopération internationale a élaboré une contribution aux travaux du Parlement. Celle-ci a été préparée par plusieurs auditions de représentants de l'administration française et des deux institutions de Bretton Woods, et après une discussion au sein de la commission "articulation entre coopération bilatérale et multilatérale" du Haut conseil, à laquelle participent organisations syndicales et patronales, associations de solidarité internationale, universitaires, responsables politiques, fonctionnaires de différentes administrations et personnalités qualifiées. Ce travail est consigné dans le rapport, préparé par cette commission, qui accompagne cette contribution.

I. Le rapport du gouvernement permet d'engager le débat sur les positions françaises défendues dans les institutions financières internationales

Ce deuxième rapport du gouvernement est d'une grande qualité. Il traduit une incontestable amélioration de la transparence de la part du gouvernement dans les affaires concernant les institutions financières internationales. Le Haut conseil se félicite de la publication de ce rapport et de son contenu, qui aborde sans détour les principaux problèmes de l'actualité économique, financière et monétaire internationale, ainsi que le rôle des institutions financières internationales. Il expose aussi très clairement les conceptions et les positions françaises dans ces domaines.

Le HCCI considère néanmoins que des progrès restent à faire en matière d'amélioration de la transparence. Ils concernent surtout les institutions elles-mêmes. Il est vrai que dans les années récentes, le FMI et la Banque mondiale, soumis à des contestations vigoureuses, ont fait d'indéniables efforts pour améliorer leur transparence et leur communication extérieure. Mais, dans leur travail quotidien, les améliorations sont peu perceptibles au niveau des décisions ; la consultation des sociétés civiles, du Sud comme du Nord, reste rhétorique et ne suffit pas à combler le déficit de légitimité croissant auquel doivent faire face les institutions de Bretton Woods.

Les positions françaises défendues dans les institutions financières internationales, telles qu'elles apparaissent dans le rapport du gouvernement, laissent transparaître une vision insuffisamment critique des institutions de Bretton Woods. Elles prennent peu de distance par rapport au diagnostic que ces institutions dressent de l'état du monde, par rapport à l'appréciation de la politique de libéralisation complète qu'elles ont défendue et par rapport aux résultats qu'elles ont obtenus en tant que régulateur monétaire et financier et qu'opérateur du développement. Ces questions restent en débat.

II. Les initiatives majeures des IFI sont discutables faute d'évaluer à leur juste mesure leurs conséquences négatives

L'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) n'est pas à la hauteur des problèmes. Elle illustre le manque de transparence des IFI et s'accompagne de retards peu compréhensibles dans la mise en œuvre des réductions de dette. La notion de soutenabilité est en elle-même contestable s'agissant de pays disposant de très peu de ressources, confrontés à la diminution des aides publiques extérieures et à un environnement international instable s'agissant de leurs recettes d'exportation de produits de base. Les ratios de soutenabilité auront pour effet de limiter les capacités d'endettement de ces pays, dès lors qu'il n'est ni envisageable ni souhaitable de substituer totalement des dons aux prêts. Plus fondamentalement, la question de la dette n'est pas reliée à celle du financement du développement. Par ailleurs, le Haut Conseil souhaite vivement qu'un contenu concret soit donné à l'association de la société civile à la mise en œuvre de l'initiative.

Les politiques d'ajustement structurel ont souvent eu des conséquences sociales très lourdes ; la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités ont été sacrifiées au profit de la stabilisation, des préoccupations de court terme et de la libéralisation. Pour le Haut conseil, le nécessaire respect des équilibres économiques et financiers n'est pas en cause. La contestation porte sur la nature des politiques imposées à l'occasion de la réduction des déséquilibres. Le rapport est peu explicite sur les positions françaises relatives à la nouvelle doctrine des institutions de Bretton Woods qui allie l'ajustement structurel, la lutte contre la pauvreté et la bonne gouvernance. Le Haut conseil attire l'attention sur les conséquences négatives des politiques d'ajustement imposées sur les situations de pauvreté et d'inégalités, sur le danger à restreindre le développement à la lutte contre la pauvreté et à réduire les modes de gouvernement et la démocratie aux conceptions dominantes de la bonne gouvernance.

Les projets et les interventions de la Banque mondiale sont de plus en plus ambivalents. Doivent-ils servir de support aux réformes institutionnelles et aux plans d'ajustement structurel, obéissent-ils à une logique d'investissement sectoriel, sont-ils destinés à renforcer l'intervention des cabinets et firmes internationaux, sont-ils des vecteurs de la lutte contre la pauvreté et pour la bonne gouvernance ? Les deux exemples cités dans le rapport, en Chine (Tibet) et au Tchad-Cameroun (pipeline), montrent à l'évidence que la démarche reste fortement technocratique. Les études d'impact préalables ont peu pris en compte l'environnement, mais également les populations; il a fallu les réactions virulentes d'ONG du Sud et du Nord pour que ces questions soient discutées, avec comme conséquence que la Banque mondiale a confirmé ses décisions dans un cas et s'est retirée dans l'autre.

III. La réforme des IFI est à l'ordre du jour, elle doit redéfinir la place et le rôle de ces institutions dans le système international

Les institutions de Bretton Woods sont fortement contestées ; on a pu vérifier les critiques des associations et des syndicats à Seattle, Washington et Prague et des gouvernements du Sud lors de la dernière CNUCED. Le rapport Meltzer se fait l'écho des critiques des Républicains américains. Le gouvernement, dans son rapport, prend la défense de ces institutions. Il reste à définir les positions françaises sur leur réforme. Il apparaît en effet de plus en plus clairement qu'on ne pourra pas faire l'économie d'une réforme substantielle de ces institutions et de l'architecture du système financier et économique mondial. En particulier, il conviendrait de conférer à ces institutions une légitimité renforcée au niveau politique. Ceci passe par une réforme de leurs instances de direction. En effet, ce n'est pas au G7, peu représentatif au plan

mondial, de traiter les crises comme ce fut le cas ces dernières années avec les pays asiatiques et émergents.

La France doit jouer un rôle à la mesure de la place qui est la sienne, un des plus importants actionnaires, dans ces institutions. L'Union européenne aussi. Un resserrement et une unification de la représentation des Etats européens membres, au moins dans le domaine du développement, est souhaitable. Ceci implique de prendre des initiatives pour parvenir à la définition d'une politique commune de coopération au développement, dont la déclaration des ministres européens du développement, adoptée le 10 novembre 2000 sous présidence française, n'a fourni que les premiers éléments.

La question de l'évaluation des politiques menées par ces institutions est aujourd'hui centrale. La Banque mondiale et le FMI se sont dotés d'instances d'évaluation plus autonomes. Cette avancée devrait être complétée par la mise en place d'une instance d'évaluation complètement indépendante, qui pourrait être rattachée au système des Nations Unies. La possibilité d'une saisine de cette instance par les parties concernées, et peut-être dans un second temps par les représentants des parlements et des différents secteurs de la société civile, serait un pas en avant considérable dans la démocratisation du système international et contribuerait à la légitimité des institutions qui le composent.

De même, la régulation mondiale ne peut pas être définie uniquement en termes organisationnels. Il apparaît indispensable de s'assurer des conditions dans lesquelles les IFI se soumettent au droit international, particulièrement aux protocoles et aux accords auxquels ont souscrit la plupart de leurs Etats membres ou actionnaires.

La réforme des institutions de Bretton Woods implique aussi une prise de position sur leur régionalisation, sans pour autant adopter celle qui est préconisée dans le rapport Meltzer. La répartition des rôles doit être clarifiée non seulement entre le FMI et la Banque mondiale, mais aussi entre celle-ci et les banques régionales de développement au regard des politiques macroéconomiques et de leur impact social sur les différentes catégories de population. Il en est de même pour l'accès au financement du développement en ce qui concerne la répartition des rôles entre la Banque mondiale, le FMI et les marchés financiers.

Les positions françaises doivent préciser la place relative des institutions de Bretton Woods, et de l'OMC, par rapport au système des Nations Unies. La "bonne gouvernance" concerne aussi la gouvernance mondiale, en particulier celle relative à la gestion des biens publics internationaux. Tous les pays, y compris les plus pauvres, doivent pouvoir se faire entendre. Ceci appelle une réforme des modes de gouvernement des IFI mais aussi la réunion d'une conférence internationale sur l'organisation de la gouvernance mondiale rassemblant - les institutions internationales en charge du développement ou de fonctions de régulation, les pays en développement, dont les plus pauvres, et les principaux bailleurs de fonds bilatéraux - dont la France pourrait prendre l'initiative.

IV. Une réforme des IFI devrait permettre d'amorcer celle du système économique, financier et monétaire mondial

Le rapport du gouvernement insiste à juste titre sur l'importance de la stabilité monétaire et financière internationale et sur le rôle, dans ce domaine, des institutions de Bretton Woods et plus particulièrement du FMI. Toutefois, si le FMI est statutairement appelé à assurer la stabilité monétaire internationale, la promotion systématique de la libéralisation du marché international des capitaux n'a que peu d'assises juridiques dans ses propres statuts. Cette

remarque concerne autant les clauses de sauvegarde par rapport à la déstabilisation par les capitaux flottants que la formulation de conditionnalités liées à des supposées “bonnes politiques” et “bonnes gouvernances”. Rappelons aussi que, pour les pays en développement, il existe peu de remèdes adéquats face aux risques qu’ils encourent du fait de l’instabilité des taux de changes et de la volatilité des capitaux, notamment à court terme, qui ont été largement à l’origine des crises récentes. Le rapport du gouvernement aborde la question de la gestion des crises mais n’a pas tiré toutes les leçons de la crise asiatique, notamment en ce qui concerne la protection sociale et la gouvernance mondiale.

Le financement du développement est la victime des dérèglements internationaux et d’une politique trop systématique de libéralisation généralisée. La rencontre gouvernementale de haut niveau sur le financement du développement, prévue d’ici un à deux ans, sera l’occasion de définir des positions françaises cohérentes en la matière. Il s’agira alors de préciser les modalités de la réduction massive de la dette, et des conditions associées ; la manière de faire face aux risques résultant de la volatilité des cours des matières premières et de l’évolution des taux d’intérêt ; la taxation des transactions financières à court terme ainsi que la lutte contre la criminalité financière et les paradis fiscaux ; le financement des politiques publiques de redistribution, de décentralisation et de la mise en place des services publics de base ; les conditions de l’investissement international et l’accès aux marchés financiers ; le lien entre commerce international et développement ; enfin, la reprise de l’aide publique au développement selon les orientations retenues dans le cadre des Nations Unies.

Les questions concernant l’Organisation mondiale du commerce ne relevaient pas directement du rapport du gouvernement. Il y aurait néanmoins lieu de préciser comment est assurée la cohérence des interventions de ces trois institutions, en particulier en ce qui concerne les pays en développement. Un rapport annuel du gouvernement au Parlement sur les positions françaises dans la préparation des positions de l’Union européenne sur les négociations commerciales et le fonctionnement de l’OMC compléterait heureusement le rapport sur les IFI.

V. Dans l’immédiat, l’aide publique au développement reste stratégique mais insuffisante

Le Haut Conseil est préoccupé par le fait que les questions concernant le rôle des IFI sont abordées dans un contexte de baisse sensible de l’aide publique au développement. Or, l’APD reste la principale ressource extérieure des pays pauvres et de plusieurs pays à revenu intermédiaire, un catalyseur important des flux de capitaux privés et, souvent, la seule source de financement des investissements publics dans les services publics de base. L’APD est également une condition nécessaire au financement des biens publics internationaux. C’est une des seules formes de redistribution internationale dans une économie mondialisée. Une augmentation massive et transitoire de l’APD doit accompagner la mise en place de nouveaux mécanismes de financement du développement à l’échelle internationale. La France se doit d’augmenter sensiblement son effort d’aide au développement et d’entraîner l’Union européenne dans cette voie. Le Haut conseil se saisira prochainement de cette question.

Sur le plan européen, l’acquis communautaire que constitue la politique de coopération au développement gagnerait à être renforcé, notamment pour ce qui est des rapports avec les institutions de Bretton Woods. Des initiatives françaises sont souhaitables pour améliorer l’intégration dans ce domaine et pour amener l’Union européenne à assumer toutes ses responsabilités.

Les positions françaises explicitées dans le rapport du gouvernement mériteraient d'être largement débattues par la représentation nationale et par les différents secteurs de la société civile, ainsi que par l'ensemble des acteurs concernés par la coopération. Ce serait aussi l'occasion pour le gouvernement de clarifier les logiques qui président à la répartition de l'APD entre les coopérations bilatérale et multilatérale, ainsi qu'entre les institutions financières internationales et les autres institutions de coopération du système des Nations Unies.

Ceci appelle, à l'évidence, une impulsion de la part du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, dont les tâches de coordination et d'harmonisation des positions des ministères concernés devraient être substantiellement renforcées, au moins au niveau de son secrétariat général qui pourrait jouer un rôle beaucoup plus actif.

—————
Haut Conseil
de la Coopération Internationale

**RAPPORT DU HCCI
RAPPORT DU GOUVERNEMENT SUR LES ACTIVITES DU FMI
ET DE LA BANQUE MONDIALE**

PLAN DU RAPPORT

Introduction

I. Le contrôle citoyen des positions exprimées par la France dans les IFI

- A. Un rapport dont la publication est bienvenue
- B. La transparence doit encore être améliorée
 - 1/ La transparence du FMI et de la Banque mondiale
 - 2/ La transparence vis-à-vis des populations concernées par les interventions

II. Les interventions des IFI

- A. Les résultats en matière d'allègement de dette sont très décevants
 - 1/ La mise en œuvre de l'initiative PPTE
 - 2/ Allègement de la dette et financement du développement
- B. Les politiques d'ajustement structurel ont eu des conséquences sociales très graves
 - 1/ Stabilisation et croissance mais avec des effets limités, voire négatifs, sur la pauvreté
 - 2/ La lutte contre la pauvreté, une fuite en avant ?
- C. La rationalité de certaines interventions de la Banque mondiale et du FMI n'est pas claire
 - 1/ La Banque mondiale
 - 2/ Le FMI

III. La réforme des IFI

- A. Le rôle des IFI
 - 1/ Les institutions de Bretton Woods : des fonctions à re-préciser
 - 2/ Une architecture financière internationale qui reste à définir
 - 3/ Evaluer en toute indépendance les interventions des IFI
- B. La légitimité des IFI
 - 1/ Les structures de direction des IFI et la représentation européenne
 - 2/ Les IFI et le droit international

IV. La nécessaire réforme du système économique et financier international

- A. La stabilité monétaire et financière internationale
 - 1/ L'instabilité des changes et la volatilité des capitaux
 - 2/ Les régimes de change
 - 3/ Les avantages comparatifs du FMI
 - 4/ Les risques spécifiques aux pays en développement
- B. L'Organisation mondiale du commerce

- C. Le financement du développement
 - 1/ Les flux privés
 - 2/ Les ressources alternatives à l'APD

V. La coopération internationale de la France et la place des IFI

- A. Le niveau de l'APD française et l'articulation entre les coopérations bi et multilatérale
 - 1/ L'effort d'APD de la France est en décroissance régulière depuis plusieurs années
 - 2/ Quelles sont les composantes de l'APD française sur lesquelles il conviendrait d'agir pour accroître l'efficacité de l'aide?
- B. Quelle conception française de la politique européenne par rapport aux IFI ?
 - 1/ L'application du principe de subsidiarité
 - 2/ L'optique de l'intégration
- C. La définition de la politique française à l'égard des IFI

Annexes

1. Lettre du 5 octobre 2000 de M. Yves TAVERNIER, Député de l'Essonne, Maire de Dourdan, à M. Jean-Louis BIANCO, Président du HCCI
2. Note de lecture, " Rapport sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale ", Ministère de l'économie et des finances, 23 août 2000
3. Note de lecture, Rapport annuel du FMI, 2000
4. Présentation du Rapport sur le développement dans le monde, 2000/2001, " Combattre la pauvreté ", Banque mondiale
5. Note de la CFDT sur le rapport du Ministère des Finances sur les activités du FMI et de la Banque mondiale (24 novembre 2000)
6. Note du FNTP/MEDEF sur les activités du FMI et de la Banque mondiale (Daniel Tardy, 28 septembre 2000)
7. Aide aux pays en développement dans le système des Nations Unies
8. Audition de M. Flemming LARSEN, directeur du bureau européen du FMI à Paris, le 7 novembre 2000 (déclaration liminaire)
9. Equateur, questions sur le programme d'ajustement structurel du FMI
10. Note du Secours Catholique sur l'initiative PPTE, 14 novembre 2000
11. Audition de M. Jean-François STOLL, directeur des relations économiques extérieures au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 23 novembre 2000
12. Note d'Elsa ASSIDON
13. Conclusions de la délégation de l'Assemblée nationale sur la place des pays en développement dans le système commercial multilatéral, rapport d'information de M. Jean-Claude LEFORT, député, 23 novembre 2000
14. Audition de M. Jean-François RISCHARD, vice-président Europe à la Banque mondiale, 7 novembre 2000
15. Audition de M. Bruno DELAYE, directeur général de la coopération internationale et du développement au ministère des affaires étrangères, 29 novembre 2000
16. Audition de M. Michel CAMDESSUS, ancien directeur général du FMI, 29 novembre 2000
17. Audition de M. Jean-Michel SEVERINO, inspecteur général des finances, ancien vice-président Asie-Pacifique à la Banque mondiale, 29 novembre 2000
18. Audition de Mme Stéphane PALLEZ, chef du service des affaires européennes et internationales à la direction du trésor, MINEFI, 7 novembre 2000

ACRONYMES

1. **ACP** : pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
2. **APD** : aide publique au développement
3. **CCL** : contingent credit lines (nouvelles facilités du FMI pour faire face aux imprévus)
4. **CEI** : communauté des Etats indépendants (regroupe les Etats issus de l’éclatement de l’URSS, à l’exception des républiques baltes)
5. **CICID** : comité interministériel de la coopération internationale et du développement
6. **CSLP** : cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
7. **FASR** : facilité d’ajustement structurel renforcé (FMI)
8. **FRPC** : facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
9. **FED** : Fonds européen de développement
10. **FMI** : Fonds monétaire international
11. **G 7** : groupe des sept (regroupe les sept pays les plus riches du monde)
12. **G 20** : G 7 élargi à plusieurs grandes économies émergentes
13. **HCCI** : Haut conseil de la coopération internationale
14. **IFI** : institutions financières internationales
15. **MINEFI** : ministère de l’économie, des finances et de l’industrie
16. **OCDE** : Organisation de coopération et de développement économique
17. **OMC** : Organisation mondiale du commerce
18. **ONG** : organisation non gouvernementale
19. **ORD** : organisme de règlement des différends (OMC)
20. **PECO** : pays d’Europe centrale et orientale
21. **PED** : pays en développement
22. **PESC** : politique étrangère et de sécurité commune
23. **PMA** : pays les moins avancés
24. **PPTE** : pays pauvres très endettés
25. **TOM** : territoires d’outre-mer
26. **TSD** : traitement spécial et différencié (OMC)

RAPPORT

En application de la loi de finances rectificative pour 1998 et pour la deuxième année consécutive, le gouvernement a présenté au Parlement, le 23 août 2000, un rapport sur “ Les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale ”. Ce deuxième rapport, plus dense que celui de l’année précédente, rend compte des activités des deux institutions de Bretton Woods et explicite les positions prises par le gouvernement français dans les affaires économiques et financières internationales (cf. en annexe 2 une note de lecture de ce rapport ainsi que, en annexe 3, une autre note sur le rapport annuel 2000 du FMI, en annexe 4 une présentation du Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde 2000/2001, intitulé “ Combattre la pauvreté ”). Le rapport traite successivement des activités du FMI, de celles de la Banque mondiale et de l’initiative sur la réduction de la dette des pays pauvres très endettés.

Le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI) a été saisi (cf. annexe 1) sur le rapport du gouvernement par le rapporteur de la commission des finances de l’Assemblée nationale, qui prépare de son côté un rapport. La commission 3 du HCCI, qui examine les questions relatives à l’articulation de la coopération bilatérale et multilatérale, a été chargée de préparer une contribution sur le rapport du gouvernement en raison de l’implication et de l’intérêt de nombreuses organisations de la société civile dans les problèmes qui y sont évoqués.

Dans le cadre de la préparation de cette contribution, le Haut conseil a procédé à plusieurs auditions dont on trouvera les comptes rendus en annexe : Madame Stéphane PALLEZ, chef du service des affaires internationales et européennes à la direction trésor au ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, Monsieur Flemming LARSEN, directeur du bureau Europe du Fonds monétaire international, Monsieur Jean-François RISCHARD, vice-président Europe de la Banque mondiale, Monsieur Jean-François STOLL, directeur des relations économiques extérieures au ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, Monsieur Jean-Michel SEVERINO, inspecteur général des finances et ancien vice-président Asie-Pacifique à la Banque mondiale, Monsieur Michel CAMDESSUS, ancien directeur général du FMI, Monsieur Bruno DELAYE, directeur général de la coopération internationale et du développement au ministère des affaires étrangères, et Monsieur Gilles LAINE, chef de la mission coopération multilatérale au ministère des affaires étrangères. Par ailleurs, plusieurs membres du Haut conseil ont explicité leurs positions dans des notes qui sont reproduites en annexe au présent rapport.

On trouvera donc ci-après un rapport de présentation de la contribution du HCCI sur le rapport du gouvernement relatif aux activités du FMI et de la Banque mondiale, accompagné de plusieurs annexes. Ce rapport porte sur : 1/ le contrôle citoyen des positions françaises exprimées dans les institutions financières internationales (IFI), 2/ les interventions des IFI, 3/ la réforme des IFI, 4/ la réforme du système économique et financier international, 5/ la place des IFI dans la politique de coopération internationale de la France.

I. Le contrôle citoyen des positions exprimées par la France dans les IFI

Les IFI jouent un rôle considérable sur le plan international comme cadre de concertation et d’action, qu’il s’agisse de régulation ou de soutien à leurs pays membres. Leur actionnariat,

composé des Etats, leur confère une légitimité qui n'a pas un caractère absolu en raison de l'ampleur des problèmes qu'elles traitent et qui touchent, directement et indirectement, l'ensemble des citoyens de la planète. Ceci justifie que le contrôle qui s'exerce sur les activités de ces institutions aille au-delà des structures officielles et des seules relations entre gouvernements des pays membres et institutions.

A. Un rapport dont la publication est bienvenue

La publication du rapport du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie représente à cet égard un fait majeur, d'autant qu'il comporte de nombreux éléments soit de description des procédures et mécanismes de fonctionnement des deux institutions, soit d'explication des problèmes qu'elles traitent, des débats que ceux-ci suscitent et des positions prises par le gouvernement français. De ce point de vue, le rapport est riche d'informations, beaucoup plus que le précédent. Il y a donc lieu de se féliciter de sa publication et de son contenu, qui permettent à la représentation nationale, et par voie de conséquence au public et à la société civile, d'être informés sur des enjeux majeurs de l'évolution du monde actuel.

En se saisissant, autant qu'il en est saisi, de ce rapport, le HCCI voudrait faire connaître aux autorités publiques de ce pays et à ses représentants les opinions, les préoccupations et même les craintes que ces problèmes et la manière dont ils sont traités suscitent parmi les acteurs de la société civile engagés dans la solidarité internationale. Ce faisant, cette expression participe également du contrôle citoyen que le HCCI souhaite promouvoir dans le domaine de la coopération internationale.

B. La transparence doit encore être améliorée

On a pu relever que les deux institutions de Bretton Woods ont fait, ces dernières années, des efforts importants pour améliorer leur transparence. C'est particulièrement le cas du FMI, qui accusait un certain retard dans ce domaine, et qui s'est efforcé de fournir plus d'informations sur son rôle et ses opérations au moyen de plusieurs publications et de son site internet. Toutefois, en raison de leur rôle et des conséquences de leurs activités sur les populations et les Etats, le HCCI considère que, dans ces domaines, la transparence ne peut pas se limiter aux échanges entre des représentants de la société civile d'un pays avec leur gouvernement. Ils sont nécessaires mais pas suffisants. Deux éléments supplémentaires doivent être pris en considération et faire l'objet de mesures de mise en œuvre.

1/ La transparence du FMI et de la Banque mondiale

D'une part, la transparence doit imprégner les relations directes entre les représentants des sociétés civiles – ce terme devant être compris dans un sens large, en y incluant non seulement les ONG mais aussi les syndicats, les entreprises, les collectivités territoriales, etc. - et les services du FMI et de la Banque mondiale, de manière à ce qu'ils soient non seulement informés des préoccupations et des difficultés qui se manifestent au niveau de ces sociétés, mais également à ce qu'elles puissent être prises en compte en amont des décisions qui seront soumises aux instances décisionnelles des deux institutions. Une telle transparence devrait être mise en œuvre aussi bien au siège des institutions qu'à l'occasion de contacts organisés avec leurs directions générales.

2/ La transparence vis-à-vis des populations concernées par les interventions

D'autre part, la transparence doit aussi être envisagée sur le terrain. Les notions de participation et d'appropriation constituent naturellement des avancées positives dans les méthodes d'approche des problèmes par les services du FMI et de la Banque mondiale. Mais

elles ne sont pas suffisantes. L'information des populations concernées par leurs interventions doit être systématique.

Dans la même perspective, il serait souhaitable que les documents qui engagent les Etats dans des programmes ou des projets qui bénéficient ensuite de concours financiers de la part des institutions de Bretton Woods fassent l'objet de débats et d'approbations parlementaires dans les pays concernés. Ce serait ainsi une manière de renforcer – ou de susciter lorsqu'il est insuffisant – le contrôle citoyen dans ces pays. A cet égard, le HCCI estime que l'une des difficultés – et même l'échec – dans la mise en œuvre de ces programmes et projets vient de ce qu'ils ne sont pas compris, qu'ils suscitent des oppositions parce qu'ils n'ont été ni expliqués, ni débattus, et qu'en fin de compte ils n'emportent pas l'adhésion de leurs destinataires.

Le système des conditionnalités est, à cet égard, contre-productif car il est à l'opposé d'un véritable partenariat. Sur le principe, il est normal qu'en contrepartie de l'aide financière qu'elles apportent les deux institutions demandent des engagements et des garanties de la part de ceux qu'elles aident et qu'elles s'assurent ainsi de leur capacité à rembourser. Mais, dans la pratique, la conditionnalité apparaît de plus en plus comme une pression extérieure dans une négociation entre des parties qui ne se trouvent pas sur un pied d'égalité et dont l'une, les pays pauvres en général, ne dispose pas des capacités d'expertise nécessaires.

C'est finalement la démocratie à travers la promotion des réformes économiques qu'il faut aussi faire avancer. Sans doute ceci implique-t-il de mettre en œuvre des procédures qui sont consommatrices de temps. Mais c'est aussi un plus sûr moyen de garantir le succès des politiques et, ce faisant, un emploi plus efficace des ressources, financières et humaines.

Enfin, les institutions de Bretton Woods devraient aussi, elles-mêmes, promouvoir la transparence dans les milieux dans lesquels elles interviennent. A cet égard, compte tenu de leur rôle dans les réformes des secteurs financiers, elles devraient favoriser la représentation des salariés dans les conseils d'administration des banques, comme on l'a fait en France avec des résultats positifs.

II. Les interventions des IFI

Les interventions des IFI sont multiples et multiformes et il n'est pas dans le propos de ce rapport de les passer toutes en revue. Cependant, certaines de ces interventions concernent très directement les pays les plus pauvres de la planète et ont donc des conséquences qui peuvent être très lourdes : les deux premières visées concernent les capacités de développement de ces pays à travers leurs moyens économiques et financiers, via le traitement de l'endettement et les politiques d'ajustement structurel, la troisième a trait à la manière dont sont conçus et mis en œuvre les projets censés promouvoir le développement.

A. Les résultats en matière d'allègement de la dette sont très décevants

1/ La mise en œuvre de l'initiative PPTE

Née depuis maintenant quatre ans, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) représente une avancée majeure dans le traitement de la dette de ces pays, d'autant que lors des réunions du Groupe des Sept à Okinawa en juillet 2000 et des assemblées des institutions de Bretton Woods à Prague en septembre 2000, il a été décidé de l'étendre à de nouveaux bénéficiaires pour atteindre le nombre de vingt avant la fin de l'année 2000.

Toutefois, pour un enjeu de cette importance, la mise en œuvre de l'initiative ne progresse pas à un rythme satisfaisant. Il ne saurait être question de nier les difficultés objectives auxquelles elle se heurte – en particulier celles liées aux réticences américaines à assurer leur part du financement et à autoriser les ventes d'or du FMI - ni la légitimité qu'il y a à s'assurer du bon emploi des ressources nouvelles qui résulteront de l'allègement du service de la dette. Mais cette initiative connaît un retard d'application sur lequel les deux institutions de Washington communiquent assez peu, se contentant d'évoquer de façon quelque peu elliptique les difficultés techniques qu'elle pose.

De manière générale, l'initiative manque d'ampleur : apparemment, les dettes “ post date-butoir ” ne sont pas éligibles, du côté français, aux annulations bilatérales et d'autres dettes – comme par exemple la dette du Mali consécutive à sa sortie de la zone franc – ne sont pas comptabilisées dans les dettes éligibles quand bien même elles pèseraient sur les ressources du pays. Au demeurant, les modalités de fixation de ces dates butoirs sont très contestables puisque l'endettement éligible auprès du club de Paris se réduit au fur à mesure que le temps passe.

2/ Allègement de la dette et financement du développement

Par ailleurs, l'initiative PPTE ne saurait être considérée comme une solution satisfaisante au problème du financement des pays les plus pauvres. En effet, les modalités d'annulation apparaissent pour le moins restrictives, à travers une notion de “ soutenabilité ” de la dette contestable s'agissant de pays très pauvres, d'autant que les dettes bilatérales post date butoir ne semblent pas être toutes annulables. Or, à Prague, en septembre 2000, le président de la Banque mondiale a indiqué qu'après l'allègement de leur dette, les PPTE consacreront encore 11% de leurs recettes budgétaires au service de la dette, ce qui demeure considérable.

On doit d'ailleurs relever une incohérence : dès lors qu'un pays aura bénéficié d'une annulation de dette dans le cadre de l'initiative PPTE, il ne devrait pouvoir recevoir de nouveaux prêts que dans la mesure où il dispose d'une marge d'emprunt par rapport aux seuils de soutenabilité, c'est-à-dire, en fait, à la hauteur des dettes publiques qu'il aura remboursées en cours d'exercice, ce qui risque de limiter singulièrement sa capacité financière. Pour qu'il en aille autrement, il faudrait une augmentation sensible des recettes d'exportation – en tout état de cause que la croissance de celles-ci soit supérieure au taux d'intérêt de la dette - et budgétaires, c'est-à-dire un redémarrage de la croissance par hypothèse difficilement réalisable si la capacité d'emprunt est dès le départ contrainte. D'autre part, l'annulation de la dette, avec ses limites intrinsèques, est concomitante d'une réduction de l'aide publique au développement qui ne laisse pas d'être préoccupante (voir sur ce sujet le paragraphe IV ci-dessous).

Un autre élément d'incohérence réside, d'ailleurs, dans le fait que les annulations en club de Paris atteignent en principe un taux élevé tandis que pour le FMI et la Banque mondiale, ainsi que pour les autres créanciers multilatéraux, dont la France est un actionnaire important, on s'en tient à une approche en termes de soutenabilité. Il en résulte que les pays fortement endettés au niveau bilatéral verront leur dette diminuer beaucoup plus considérablement que ceux endettés principalement auprès des IFI, créant ainsi une inégalité de traitement.

La notion de soutenabilité de la dette est quelque peu rigide au regard de la volatilité des cours des matières premières – voire des taux d'intérêt pour certains pays -, qui a une incidence directe sur les recettes budgétaires et d'exportation. Ainsi, onze PPTE figurant

parmi les pays les plus touchés par la hausse des prix du pétrole, il serait intéressant de savoir comment cet impact négatif va pouvoir être compensé, d'autant que cette hausse remet nécessairement en cause les hypothèses et projections économiques qui ont servi à déterminer les seuils de soutenabilité de la dette extérieure (à Prague, le président de la Banque mondiale a évoqué la constitution d'un fonds d'urgence). Cette situation montre que la volatilité des cours des produits de base, dans un sens ou dans un autre, est telle que les mesures de circonstance ou les demi-mesures sont inadaptées, ce qui plaide également en faveur d'une annulation totale de la dette et, logiquement, sinon la substitution des dons aux prêts souverains, à tout le moins une amélioration de la concessionnalité (par ailleurs déjà élevée).

Enfin, il conviendrait, pour ce qui concerne la France mais aussi les autres bailleurs de fonds bilatéraux (ainsi que l'Union européenne), que les annulations de dettes soient financées par une augmentation de l'aide publique au développement et non par un redéploiement des ressources existantes. A cet égard, il faut rappeler que l'un des principes qui a présidé à l'adoption de l'initiative PPTE est l'additionnalité.

B. Les politiques d'ajustement structurel ont eu des conséquences sociales très graves

1/ Stabilisation et croissance mais avec des effets limités, voire négatifs, sur la pauvreté

Sans doute est-il possible d'établir, et les institutions de Bretton Woods ne manquent pas de le faire, des statistiques faisant apparaître un parallélisme entre la liste des pays qui ont poursuivi des politiques d'ajustement structurel et celle des pays bénéficiant d'un taux de croissance de la production plus élevé. Mais, outre que comparaison n'est pas raison, force est de constater que dans l'une des deux ou trois régions du monde où sévit la grande pauvreté (avec l'Asie du Sud, les PECO et la CEI), l'Afrique, malgré vingt ans d'ajustement la pauvreté absolue s'y accroît tandis que la pauvreté relative au mieux stagne. D'ailleurs, la Banque mondiale a elle-même reconnu l'échec partiel des politiques d'ajustement structurel dans son rapport 2000 intitulé "L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le 21^{ème} siècle ?" : " Il faut reconnaître que l'ajustement en Afrique a été fortement contesté et que les réformes restent incomplètes (...) on a assisté à une érosion de la capacité interne de gestion économique et la responsabilisation des gouvernements africains à l'égard des résultats économiques s'en est trouvée amoindrie ”.

Les politiques d'ajustement structurel poursuivent pourtant un double objectif, de stabilisation dans une situation de grandes difficultés financières, mais aussi de relance de la croissance. Ceci n'est manifestement pas à la mesure des problèmes humains les plus graves à l'échelle d'un continent et amène donc à s'interroger sur la pertinence de ces politiques. Elles ont été conduites dans des conditions de faisabilité politique pour le moins fragiles, s'en tenant à une vision purement économique du changement, sans tenir compte des contraintes sociales dans lesquelles il s'opère. La Russie en offre une parfaite illustration. En tout état de cause, le soutien à l'amélioration du cadre macroéconomique, tel qu'il a été pratiqué par le gouvernement français dans les institutions de Washington, reste à discuter.

En outre, les politiques d'ajustement structurel ont parfois eu pour conséquence directe d'aggraver la pauvreté ou d'accroître les inégalités, notamment par la dégradation des services d'éducation et de santé – maintenant considérés, dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté qui doivent être définis sous l'égide de la Banque mondiale pour l'emploi des ressources dégagées par l'allègement de la dette, comme des éléments clés de la lutte contre la pauvreté -. Il conviendrait d'ailleurs d'évaluer l'impact qu'ont eu les " filets sociaux de sécurité " mis en place dans trois cinquièmes des pays ayant bénéficié de la Facilité

d'ajustement structurel renforcé, entre 1994 et 1998, et de s'interroger sur les raisons pour lesquelles de telles mesures n'ont pas été prévues dans les programmes intéressant les autres pays. Enfin, les politiques d'ajustement structurel menées sous l'égide des institutions de Bretton Woods ont eu pour effet, dans le cas de l'Amérique latine et de l'Afrique, de réduire les investissements et ont donc eu des conséquences à long terme négatives sur la croissance.

On trouvera en annexe 9 un exemple, celui de l'Equateur, des questions que posent les politiques d'ajustement structurel préconisées par le FMI.

Sur un autre plan, les programmes d'ajustement structurel soulèvent un problème de gouvernance. Les pays en développement sont pour la plupart engagés dans plusieurs processus de libéralisation rarement cohérents : les programmes d'ajustement structurel, l'accord de Cotonou et celui de l'OMC. Ce sont, de fait, les seuls pays à poursuivre une libéralisation sur une base unilatérale et ainsi à se trouver désarmés dans les négociations internationales. Le HCCI considère donc que le cadre unilatéral de libéralisation extérieure des économies en développement, tel qu'il est défini par les programmes d'ajustement structurel, doit être subordonné aux cadres internationaux de libéralisation. Pour ce faire, deux conditions sont nécessaires : disposer d'un cadre global d'analyse et de mise en cohérence des processus de libéralisation qui oblige les institutions internationales à une coopération qui ne soit pas que de façade et faire que l'Union européenne soit cohérente, d'une part, entre son APD et ses intérêts commerciaux, d'autre part, entre ses positions à l'OMC, dans le cadre de l'accord de Cotonou et dans les institutions de Bretton Woods.

2/ La lutte contre la pauvreté, une fuite en avant ?

Dans ce contexte de difficulté à prendre les dimensions sociales en considération, le recentrage des activités de ces institutions vers la lutte contre la pauvreté est ambigu. Il traduit une prise de conscience qu'il faut saluer – qui est d'ailleurs en phase avec les accords de Cotonou qui ont été signés récemment - mais, en même temps, dans un contexte de baisse de l'aide publique bilatérale, on ne peut manquer de se demander s'il n'est pas aussi l'expression d'un certain renoncement à aider ces pays à sortir du sous-développement en s'en tenant à une sorte de programme minimum (surtout quand on sait qu'au-delà de deux dollars par jour par habitant, on estime se trouver au-dessus du seuil de pauvreté ...). En fait, il est à craindre que cette approche n'ait, au mieux, qu'un effet de compensation des inconvénients sociaux des programmes d'ajustement, mais sans s'attaquer véritablement aux racines de la pauvreté. Et, surtout, le rapport ne dit pas comment les institutions de Bretton Woods, et surtout la Banque mondiale, feront pour promouvoir une croissance riche en emplois – c'était déjà l'objectif de la Banque en 1990 -, seule à même de s'attaquer de façon durable à la pauvreté. Le dernier rapport sur le développement dans le monde (annexe 4), s'il renouvelle la réflexion par une reconnaissance de l'aspect multidimensionnel de la pauvreté et du rôle des institutions publiques, n'indique pas pour autant comment le moteur du développement sera mis en route, étant plus prolix sur ce qui empêche la croissance que sur ce qui peut la promouvoir. A cet égard, et toujours en référence aux accords de Cotonou, on doit regretter que les institutions de Bretton Woods n'accordent pas autant d'importance à la dimension régionale du développement. De même, le recentrage des institutions de Bretton Woods sur la lutte contre la pauvreté doit intéresser l'ensemble de leurs composantes, en particulier, pour ce qui concerne le groupe de la Banque mondiale, non seulement la Banque elle-même et l'Agence internationale de développement mais aussi la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements.

D'une manière générale, la façon dont la Banque mondiale aborde la lutte contre la pauvreté soulève plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. D'abord, il conviendrait de savoir dans quelle mesure le rapport "Combattre la pauvreté", avec les recommandations qu'il contient, engage véritablement l'institution. Ensuite et surtout, l'approche en termes de lutte contre la pauvreté n'est pas nouvelle. Elle est apparue pour la première fois dans les années soixante-dix, sous la présidence de Robert McNamara, et elle a par la suite fait l'objet de réflexions récurrentes de la part de la Banque, en particulier dans ses travaux de recherche. Après une éclipse au milieu des années quatre-vingts, ce thème est revenu avec le rapport annuel 1987 – la pauvreté devait alors être intégrée dans les stratégies axées sur la croissance et le marché – et avec les Rapports sur le développement dans le monde de 1990 et 1993. La version 2000 du Rapport sur le développement dans le monde va plus loin en prônant une approche dite "holistique" du développement : se référant à une notion difficilement traduisible en français, l' "empowerment", il souligne la nécessaire interaction entre les processus politiques, sociaux et institutionnels. Outre qu'un tel constat est une manière de relever l'échec des politiques antérieures, on se demande si, ce faisant, la Banque ne sort pas de sa mission, s'engageant dans une sorte de fuite en avant consistant à accaparer tous les champs d'intervention. Mais on peut également se demander si cette nouvelle manière de présenter les orientations de l'institution n'est pas un simple habillage des pratiques antérieures.

En tout état de cause, le développement – notamment celui du secteur privé, qui demeure une nécessité y compris pour les pays les plus déshérités - ne se réduit pas à la lutte contre la pauvreté. Il conviendrait que, dans les interventions des institutions de Bretton Woods, l'accent soit mis autant sur la pauvreté que sur l'équité, notamment à travers les politiques de redistribution et le soutien aux services publics de base. De même, sur la proposition tant du gouvernement français que de l'Union européenne, à travers ses différents Etats membres, le développement durable devrait être mis en avant, en l'entendant dans ses deux principales dimensions : la protection de l'environnement mais aussi en termes de viabilité des politiques et des programmes de développement, c'est-à-dire de capacité de ceux qui y prennent part à poursuivre, une fois le soutien extérieur terminé, leurs activités de manière à les adapter à un contexte qui évolue, ce qui renvoie à une notion de soutenabilité sociale, culturelle et écologique et, finalement, à celle d' "empowerment". Dans cette perspective, l'adoption des politiques préconisées et mises en œuvre, qu'elles prennent la forme de programmes d'ajustement structurel ou de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, devrait être précédée de consultations avec les différentes catégories d'organisations de la société civile.

Enfin, la façon dont a été gérée la crise asiatique, les divergences d'approches qu'elle a révélées entre les deux institutions de Bretton Woods, notamment sur des sujets aussi graves que les questions budgétaires, sociales et de change, conduisent à considérer que l'adéquation des politiques et des instruments de traitement des crises économiques et financières est loin d'être satisfaisante. Le rapport du gouvernement est à cet égard, pour le moins insuffisant, d'autant que les facteurs de risque sont toujours présents.

C. La rationalité de certaines opérations de la Banque mondiale et du FMI est contestable

Dans deux cas, la Banque mondiale a soutenu, et dans l'un des deux approuvé, des projets éminemment contestables au regard de ses propres politiques opérationnelles : le projet de pipeline Tchad-Cameroun et le projet Chine-Tibet - elle a finalement renoncé à ce dernier à la suite de fortes pressions émanant notamment des sociétés civiles. Quant au FMI, il s'apprête à soutenir un pays dans des conditions discutables.

1/ La Banque mondiale

Le rapport du gouvernement donne une description de l'action de la Banque Mondiale sur ces deux projets qui soulèvent de graves questions sur les problèmes d'environnement pour le premier, de déplacement de populations pour le second, d'absence de concertation avec les populations dans les deux cas. Après les avoir décrits, le rapport se contente de soutenir, sans autres justifications, les positions de la Banque Mondiale. Le HCCI considère qu'une réflexion doit être menée sur la préparation des projets par la Banque, qui devrait inclure la conduite d'études d'impact préalables. Une position plus attentive du gouvernement français appuyée sur un recours systématique aux acteurs français concernés et à leurs partenaires est souhaitable.

Par ailleurs, les interventions de la Banque dans le secteur de l'énergie sont discutables. En effet, entre 1994 et 1999, elle a investi cent fois plus dans les énergies fossiles que dans les énergies renouvelables, dans des projets qui bénéficient souvent aux multinationales pétrolières américaines. En juin 1999, les ONG françaises avaient écrit aux ministres chargés des finances et de l'environnement pour demander qu'un objectif de 20% au moins d'investissements dans les énergies renouvelables soit retenu. Le rapport ne fait pas référence au problème évoqué. De même, rien n'est dit sur la position défendue par l'administrateur français au sujet du Fonds Prototype Carbone, mentionné dans le rapport, au sujet duquel la ministre chargée de l'environnement avait affirmé que la France, comme la plupart des pays membres de l'Union européenne, ne souhaitait pas y participer.

Plus généralement, il conviendrait qu'il y ait beaucoup plus de lisibilité au sujet de la prise en compte des questions de politique environnementale dans les positions exprimées par les représentants de la France dans les institutions financières internationales.

2/ Le FMI

Pour ce qui concerne le FMI – mais, mutatis mutandis, la remarque s'applique aussi à la Banque mondiale -, l'exemple du Pakistan, où un accord élargi est en cours de négociation pour éviter une cessation de paiement, conduit à s'interroger sur la façon dont est appliqué le critère relatif à la bonne gouvernance et, d'une manière générale, à la démocratie comme préalable aux interventions de ces institutions, si rigoureuses quand il s'agit de pays d'autres continents. Il serait souhaitable de connaître les positions défendues par les représentants français dans des situations de ce genre.

Sur une telle question, serait-il irréaliste de penser que l'on pourrait parvenir à une position commune des pays membres de l'Union européenne, qui représentent environ 30% des pouvoirs de vote au Fonds (contre 18% pour les Etats-Unis), ce qui imprimerait une autre orientation aux interventions des institutions de Bretton Woods.

III. La réforme des institutions financières internationales

D'une manière générale, le rapport du gouvernement sur les positions françaises quant à la réforme des institutions financières internationales repose sur une critique des conclusions du rapport Meltzer, qui prône un recentrage du FMI sur les pays émergents et de la Banque mondiale sur l'Afrique, après sa transformation en agence de développement. S'y ajoute l'affirmation du caractère universel du Fonds. Le rapport expose également dans quelle mesure le MINEFI a essayé de modifier le mode de gouvernement des deux IFI pour en accroître la légitimité sur le plan politique, avec un succès mitigé.

La réforme des IFI soulève la question de leur légitimité. Sans souscrire aux conclusions du rapport Meltzer, un certain nombre d'adaptations sont souhaitables, qui vont au-delà de ce qu'affirme le gouvernement. Elles concernent le rôle des institutions de Bretton Woods dans ce qu'il est convenu d'appeler l'architecture financière internationale et les réformes internes qu'il conviendrait de promouvoir.

A. Le rôle des IFI

1/ Les institutions de Bretton Woods : des fonctions à re-préciser

L'affirmation du rapport selon laquelle le FMI doit avoir un rôle central et universel est discutable. Sans doute, à l'encontre des conclusions de la commission Meltzer, n'est-il pas souhaitable que le Fonds se retire du soutien en faveur des pays pauvres et se cantonne aux pays émergents, qui plus est à ceux d'entre eux qui tout en étant en crise ont poursuivi de bonnes politiques, ce qui représente une catégorie pour le moins restreinte. Le Fonds dispose de capacités de financement, d'expertise et de moyens d'assistance technique dont les pays en développement, et pas seulement les plus pauvres, ont pour le moment le plus grand besoin car ils sont fortement pénalisés par leur manque de compétences. De plus, les interventions du Fonds sont un moyen de crédibiliser les politiques suivies dans un pays au regard des autres bailleurs de fonds comme des investisseurs. De même, le Fonds doit avoir un rôle majeur dans la prévention et la solution des crises. Mais la pauvreté, qui peut être définie comme un état de crise permanent, appelle la mobilisation de ressources, en particulier humaines, et de moyens pour lesquels le FMI n'est probablement pas le plus qualifié car elle ne peut être ramenée à un simple problème de déséquilibre de la balance des paiements même s'il s'agit là de son expression comptable.

En effet, le FMI a été créé pour traiter les difficultés de balance des paiements des pays membres et les facilités de financement qui ont été mises en place pour les résoudre procèdent de cette problématique, y compris la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, qui s'est substituée, en 1999, à la Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR). Mais la question de la lutte contre la pauvreté, et contre le sous-développement de façon plus générale, nécessite des approches spécifiques qui ne sont pas de la compétence du Fonds en tant que tel, ne serait-ce que par la permanence que revêt ce problème. La reconnaissance, tardive, de la nécessité de ce recentrage avec la transformation de la FASR ne qualifie par pour autant le Fonds et, si celui-ci doit disposer de moyens pour accompagner les efforts des pays pauvres, c'est plutôt la Banque mondiale qui devrait jouer les premiers rôles dans le soutien à ces pays. Par ailleurs, il conviendrait de s'interroger sur l'adéquation de la mission de libéralisation du marché international des capitaux qui serait confiée au Fonds avec ses statuts, la réponse n'allant pas de soi. Les autorités françaises semblent pourtant soutenir une telle perspective.

S'agissant de la Banque mondiale, comme l'indique le rapport du gouvernement, le fait que 70% de son portefeuille soit concentré sur onze pays émergents ayant accès aux marchés de capitaux constitue un dévoiement de sa mission. En tant que banque de développement, elle devrait au contraire centrer ses activités, même si ce n'est pas de manière exclusive, sur le soutien aux pays qui n'ont pas accès aux marchés de capitaux, ou qui n'y ont accès que de façon limitée. C'est le fondement même de la fonction d'intermédiation financière pour une institution de cette nature.

2/ Une architecture financière internationale qui reste à définir

En tout état de cause, et cette question n'est pas abordée dans le rapport du gouvernement puisqu'il est axé sur les activités des institutions de Bretton Woods, la répartition des rôles doit aussi être appréciée en prenant en considération d'autres institutions de financement, à savoir les banques régionales de développement, que le rapport Meltzer appelle d'ailleurs à se substituer à la Banque mondiale dans leur continent respectif (sauf en ce qui concerne l'Afrique). Il est certain qu'on ne peut manquer de s'interroger sur les risques de gaspillages et d'incohérence en relevant que toutes ces institutions prétendent exercer un rôle, et pas le moindre, dans certains domaines tels que la lutte contre la pauvreté ou l'amélioration des conditions macroéconomiques. Il y a là une sorte de fuite en avant, chaque organisation justifiant en quelque sorte son existence par l'accaparement de nouveaux champs de compétences, la dernière en date étant la "gouvernance", dont il existe presque autant de définitions que d'institutions.

En tout état de cause, le débat sur l'architecture financière internationale doit être ouvert. On ne peut se contenter de vouloir défendre les institutions financières internationales parce qu'elles sont attaquées sans poser la question de leur réforme radicale. Certes la dérégulation ne saurait être la règle, mais il faut reconnaître que ces institutions ont failli dans la construction d'un environnement économique favorable à un développement acceptable. Le HCCI recommande à l'Assemblée Nationale de se saisir de cette question et d'ouvrir un débat public et citoyen sur les positions que la France devrait défendre dans la réforme du système financier international dans le cadre d'une réforme des institutions internationales.

3/ Evaluer les interventions des IFI en toute indépendance

Quel que soit le domaine ou l'institution concerné, il est indispensable de renforcer l'évaluation – indépendante – des actions menées, tout en maintenant les procédures existantes. En effet, pour chacune de leurs interventions, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale affichent les effets attendus, en termes de croissance, de réduction des déséquilibres, etc., ou devraient le faire, ce qui rend possible en principe une évaluation ex-post indépendante. A ce sujet, il est assez préoccupant de constater que les banques de développement – la Banque mondiale et les banques régionales -, qui s'étaient engagées en 1996 à procéder à une évaluation de leurs interventions sur le développement de leurs pays membres, ne sont apparemment toujours pas en mesure de produire les premiers résultats de leurs travaux. Des structures d'évaluation indépendantes devraient donc être placées auprès des instances de gouvernement des institutions de Bretton Woods, dont la légitimité a besoin d'être renforcée.

De plus, une évaluation indépendante des effets de leurs interventions (projets, PAS) devrait être confiée à un organisme indépendant des institutions de Bretton Woods. A cet égard, l'unité d'évaluation (EVO) du FMI dont la création a été mise en chantier soulève d'ores et

déjà un certain nombre de questions quant à son indépendance : d'une part, les recrutements envisagés privilégient manifestement l'économique et le financier sur le social et l'environnemental, d'autre part, les personnels issus des services du Fonds auront la possibilité d'y retourner pour poursuivre leur carrière. Enfin, la dépendance de l'unité par rapport au conseil d'administration du Fonds (nomination, comptes rendus, révocation) ne fait qu'ajouter au scepticisme.

B. La légitimité des IFI

Le rapport du gouvernement fait état des difficultés qu'il a rencontrées auprès de plusieurs pays membres du FMI pour promouvoir une réforme destinée à en renforcer la légitimité politique et démocratique. En fait, le problème ne concerne pas seulement le FMI mais aussi la Banque mondiale. Il intéresse leurs structures de direction et leur soumission aux règles du droit international.

1/ Les structures de direction des IFI et la représentation européenne

Les structures de direction du FMI et de la Banque mondiale souffrent d'un déficit de représentation des pays pauvres sur lequel l'attention a été maintes fois appelée. Leurs conseils d'administration respectifs ne comptent que deux administrateurs sur vingt-quatre pour l'ensemble de l'Afrique, ce qui est très peu pour un continent qui compte 53 pays et 750 millions d'habitants. La même situation se retrouve au niveau du comité monétaire et financier international, qui s'est substitué au comité intérimaire en 1999, et au comité ministériel conjoint des conseils des gouverneurs de la Banque mondiale et du FMI sur les transferts de ressources aux pays en développement, plus brièvement appelé comité de développement. Même si, comme chaque pays membre, les Etats les plus pauvres sont représentés aux conseils des gouverneurs des deux institutions, c'est dans ces deux comités que sont discutées les questions les plus importantes, où leur place est restreinte. De plus, la communauté internationale semble éprouver de grandes difficultés à accueillir les pays pauvres dans des enceintes plus larges puisque le "G 20", s'il vise à élargir le cadre du "G 7", l'a fait au bénéfice des grandes économies émergentes mais pas des pays les plus pauvres, un seul pays africain, l'Afrique du Sud, en faisant partie.

Il est donc important que les autorités françaises non seulement se fassent les promoteurs de propositions de réforme des institutions de Bretton Woods visant à faire une place plus large aux débiteurs et particulièrement aux plus pauvres d'entre eux mais aussi favorisent la constitution d'un cadre plus large de débat au plan international, en y associant les agences des Nations Unies qui traitent des questions de développement. Ceci justifierait l'organisation d'une conférence internationale. Le HCCI compte d'ailleurs favoriser lui-même l'émergence de tels débats. Par ailleurs, le comité économique et monétaire international et le comité de développement devraient voir leurs pouvoirs de décision renforcés, de manière à en faire de véritables lieux de décision et non plus des cadres de consultations et d'échanges.

En fait, à l'origine, la représentation des Etats membres dans les instances de gouvernement des institutions de Bretton Woods en proportion de leur poids économique était justifiée par la nature de leurs interventions, essentiellement économiques et financières. Mais, au fil du temps et des conceptions, l'approche dite "holistique" du développement les amène à investir de nombreux domaines, hors du champ strictement économique et financier, pour lesquels elles n'ont pas nécessairement la compétence et la représentativité souhaitables. Il est donc nécessaire et légitime de reconsidérer la représentation des Etats membres, domaine dans lequel le gouvernement devrait engager une réflexion.

Ces questions en recouvrent une autre qui se pose moins en termes de légitimité, encore que cette dimension n'en soit pas complètement absente, que d'efficacité. Il s'agit de l'unification de la représentation européenne dans les instances de direction des institutions de Bretton Woods. C'est naturellement une question complexe, d'autant que sa réalisation suppose au préalable une unité de conception quant aux positions à prendre dans ces instances. Mais il est difficile de soutenir qu'il faut faire plus de place aux pays pauvres tout en maintenant la représentation européenne telle qu'elle est actuellement. Aussi, à défaut de déboucher sur une solution immédiate, d'autant qu'une telle proposition soulève bien d'autres difficultés connexes (notamment la composition des "circonscriptions" et les intérêts de politique étrangère qu'y attachent certains pays européens), il faudrait que cette perspective soit proposée comme objectif à terme à nos partenaires européens. Ceci permettrait d'avancer dans la voie de la formalisation d'une politique européenne de développement, domaine dans lequel il existe déjà plusieurs politiques communes (ACP, Asie – Amérique latine, PECO-CEI, pays méditerranéens), mais aussi dans d'autres secteurs, notamment sur les sujets évoqués ci-dessus (cf. dernière partie).

2/ Les IFI et le droit international

La perspective de soumettre les institutions financières internationales au droit international soulève des questions également très complexes. Ceci concerne non seulement les institutions de Bretton Woods mais aussi l'Organisation mondiale du commerce, qui ne relève pas du rapport du gouvernement.

Le problème résulte de la contradiction suivante : chaque organisation internationale dispose d'un champ de compétences propres soit en application du principe de spécialité découlant de la charte des Nations Unies, soit parce que, comme l'OMC, elle a été créée en dehors du système onusien. Mais la mondialisation concerne aussi toutes sortes de problèmes qui se posent à l'échelle de la planète, qu'il n'est plus possible de traiter dans un cadre institutionnel unique : le rôle du FMI est de traiter les questions monétaires et financières pour favoriser les échanges, lesquels relèvent de l'OMC, tandis que la Banque mondiale suit les questions de développement, l'OIT (Organisation internationale du travail) les questions sociales, etc. Quant au domaine de l'environnement, qui a pris une place de plus en plus importante avec la déclaration de Rio, le protocole de Montréal et la convention de Kyoto, s'il n'y a pas – pas encore ? – d'organisation internationale qui en soit chargée, il a suscité la création d'obligations juridiques qui doivent être respectées. Enfin, sur le plan du droit international, si les institutions financières internationales disposent de la personnalité morale et sont donc des sujets du droit international, elles ne sont pas nécessairement parties – en général, elles ne le sont d'ailleurs pas du tout car plusieurs de ces instruments ne sont ouverts qu'à la signature des Etats – aux conventions précitées ou, par exemple, aux Pactes onusiens sur les droits civils et politiques, d'une part, sur les droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part, ce qui ne saurait empêcher de se poser la question des effets utiles de ces instruments.

Sur ces questions complexes, le HCCI recommande que les autorités françaises engagent les consultations et expertises nécessaires pour que les institutions financières internationales soient soumises aux obligations du droit international auxquelles leurs Etats, membres ou actionnaires, ont souscrit. Dans le même esprit, il conviendrait de rechercher une meilleure articulation entre les institutions de Bretton Woods et celles des Nations Unies.

IV. La nécessaire réforme du système économique et financier international

Dans le domaine économique et financier, des éléments d'une sorte de gouvernance mondiale se sont mis en place progressivement avec l'évolution du système de Bretton Woods et la création de l'Organisation mondiale du commerce, qui a pris la suite de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1995, après la signature des accords de Marrakech. Cette évolution s'accompagne dans les faits d'une baisse de l'aide publique au développement qui fait craindre que la mondialisation ne profite pas à tous, contrairement à la maxime qui présidait à l'organisation des assemblées annuelles des institutions de Bretton Woods à Prague, en septembre dernier.

A. La stabilité monétaire et financière internationale

Le système monétaire international a été complètement remis en cause avec la suspension de la convertibilité du dollar en or et l'abandon des parités fixes au début des années soixante-dix. Il s'en est suivi une expansion considérable des mouvements de capitaux, favorisée par la libéralisation financière, des progrès technologiques, y compris dans le domaine des techniques financières qui relèvent maintenant d'une véritable industrie, et des besoins de financement générés par la croissance ainsi que par le processus de rattrapage d'une partie des pays qui appartenaient au monde en développement au lendemain de la seconde guerre mondiale. Le FMI a vu son rôle transformé : il conserve sa mission de stabilisation, c'est-à-dire de facilitation de l'expansion harmonieuse des échanges internationaux, mais ses instruments ont changé.

Le rapport du gouvernement expose les principales modalités de cette action : renforcement de cadre macroéconomique des pays membres, amélioration de l'information économique et financière sur leur situation, promotion de normes et codes dérivés des bonnes pratiques en matière financière, renforcement de leurs secteurs financiers et de la supervision bancaire, efforts pour impliquer le secteur privé dans le traitement des crises, mise en place de nouveaux instruments de financement destinés à prévenir l'apparition des crises (lignes de crédit pour imprévus – CCL). La mise en œuvre de ces modalités soulève plusieurs problèmes.

1/ L'instabilité des changes et la volatilité des capitaux

Comme le montrent les exemples récents de la crise mexicaine et de la crise asiatique, le système financier international est exposé à deux risques particuliers, parmi d'autres : l'instabilité des taux de change et la volatilité des capitaux. La première est dans une large mesure à l'origine de la crise asiatique, avec la dévaluation du bath thaïlandais en juillet 1997, précédée de celle du yuan chinois quelques années auparavant. La seconde accentue les effets des crises, en particulier en ce qui concerne les capitaux à court terme.

Le rapport du gouvernement reconnaît l'importance de ces deux éléments dans le déclenchement des crises, en particulier la chute des cours des devises qui en est aussi le principal facteur de transmission avec la chute des cours des matières premières. Mais les remèdes envisagés, s'ils sont incontestablement nécessaires, n'en sont pas pour autant à la hauteur des enjeux. L'expansion des mouvements de capitaux soulève la question de la capacité des pays qui en sont les destinataires à les absorber, notamment en termes d'opportunités de placements rentables et de solidité des infrastructures financières. La recherche de la rentabilité, en particulier grâce à l'effet de levier de ressources empruntées, et de la diversification de leurs portefeuilles d'actifs par les investisseurs les conduit à effectuer des placements très risqués et à accroître l'endettement des pays en cause, ce qui crée un

premier élément de vulnérabilité qui peut être aggravé par l'importance des capitaux à court terme. Ensuite, la montée de l'endettement en devises qui en résulte a pour effet d'accroître le niveau du taux de change effectif réel, autre élément de crise et de nature à constituer un risque de dévaluation sauf à engager une politique de stérilisation qui présente d'autres inconvénients. Il conviendrait donc de veiller à ce qu'en cas de crise les pays membres du FMI se voient reconnaître la possibilité de recourir, sur une période limitée, au contrôle et à la taxation des mouvements de capitaux dans le but de redonner des marges de manœuvre à leurs politiques économiques.

2/ Les régimes de change

Dans ces conditions, la cohérence des positions françaises mais également du FMI gagnerait à être clarifiée, notamment en ce qui concerne le choix des régimes de change, sur lesquels le rapport du gouvernement apporte peu d'éléments.

Une clarification est d'autant plus souhaitable que la France a une certaine expérience en matière de coopération monétaire, ancienne avec la zone franc, plus récente avec la création de l'euro et avec les expériences de coopération qui l'ont précédée – le système monétaire européen - depuis la disparition du système de Bretton Woods. Par ailleurs, cette question n'est pas moins importante pour d'autres pays dont certains, comme l'Argentine ou l'Equateur, ont abandonné leur souveraineté financière en établissant des systèmes de “ caisse d'émission ” (“ currency board ”), dont on sait au demeurant que les effets sociaux sont en général loin d'être positifs. Enfin, alors que les accords de Bretton Woods visaient, comme on l'a rappelé, à créer un cadre favorable aux échanges internationaux et à éviter le cycle des dévaluations compétitives de l'entre-deux guerres, avec toutes les conséquences néfastes qui en ont résulté, la chute importante de l'euro depuis sa création et les risques d'instabilité qu'elle génère amènent à s'interroger sur le régime de change le plus adapté. Quelle est à cet égard et d'une manière générale la pertinence des recommandations du FMI, notamment pour les pays en développement qui risquent de connaître là un facteur supplémentaire de déstabilisation ? Par ailleurs, l'opportunité de libéraliser le compte de capital de la balance des paiements dans un tel contexte apparaît quelque peu problématique, même si le rapport du gouvernement le reconnaît implicitement en rappelant que les autorités françaises y sont favorables à condition que cette libéralisation soit effectuée avec prudence. Une telle libéralisation n'est pas une fin en soi et ses objectifs devraient donc être explicités.

3/ Les avantages comparatifs du FMI

Pour ce qui est du FMI, le rapport du gouvernement expose que les autorités françaises préconisent qu'il joue un rôle central et universel. On peut admettre que le Fonds puisse jouer un rôle majeur dans l'assistance aux pays membres, en particulier les plus démunis y compris en termes de ressources humaines, et que son action contribue à renforcer la crédibilité des politiques économiques qui y sont mises en œuvre. Mais, dans certains domaines, il n'est pas certain que ce soit le Fonds qui dispose de l'avantage comparatif : c'est le cas pour l'édition de recommandations relatives à la supervision bancaire, où la Banque des règlements internationaux, déjà fortement engagée dans cet exercice, dispose d'un savoir-faire particulier, ainsi qu'en matière de lutte contre la pauvreté, où d'autres bailleurs ont plus d'expérience ; cela concerne aussi la fonction de prêteur de dernier ressort.

Sur ce dernier point, le FMI, après l'augmentation des quotes-parts et la conclusion des nouveaux accords d'emprunt, dispose d'une masse de ressources considérable qui traduit le rôle central qui lui est dévolu. Pour autant, l'ampleur et la fréquence des crises sont telles qu'il n'est pas sûr que cela soit suffisant. Aussi les positions françaises et celles du Fonds

gagneraient-elles à être précisées sur le point de savoir si cette fonction ne doit pas être exercée en commun avec les banques centrales, du moins certaines d'entre elles, ou par des mécanismes proches de ceux envisagés par plusieurs pays asiatiques ("Fonds monétaire asiatique", solution qui a finalement été abandonnée au profit d'accords d'échanges - "swap" - de devises au plan régional) mais dans des conditions telles que les objectifs soient partagés par l'ensemble des intervenants. En tout état de cause, le rôle que lors de la crise asiatique on a fait jouer à une banque multilatérale de développement – la Banque asiatique de développement - est l'expression du manque de solution adaptée au plan international dans l'exercice de cette fonction de prêteur de dernier ressort dévolue au Fonds. Elle a du s'engager dans des interventions qui ont peu à voir avec le financement à long terme du développement, à hauteur de 9 milliards de dollars sur la Corée du Sud (pour un volume habituel d'activité tous pays confondus de l'ordre de 5 milliards de dollars par an).. Enfin, le principe de la comparabilité de traitement entre créanciers publics et privés dans le traitement des dettes apparaît pour le moins contestable, les seconds n'étant pas engagés dans des activités d'aide.

4/ Les risques spécifiques aux pays en développement

Autant les institutions financières internationales sont mobilisées pour faire face aux risques systémiques que présentent certaines situations de crise, autant ces mêmes éléments ne semblent pas pris en considération avec le même engagement s'agissant des risques spécifiques auxquels sont exposés les pays en développement, tout particulièrement les plus pauvres d'entre eux : la volatilité des cours des matières premières et le risque lié à l'évolution des taux d'intérêt.

Sans doute ces problèmes peuvent-ils être traités sous l'angle du développement et échoir à la Banque mondiale et, d'une manière générale, aux agences de développement, bilatérales ou multilatérales. Néanmoins, les deux risques évoqués peuvent, sur courte période, produire des effets particulièrement dévastateurs sur certaines économies et mettre en cause leur viabilité, ce qui relève a priori plus d'un traitement par le FMI. Cependant, plus que la question des compétences, c'est celle des moyens qui importe. Il serait, à cet égard, hautement souhaitable que le Fonds engage son expertise pour tenter de dégager des solutions nouvelles sur ces problèmes – notamment le recours aux produits dérivés -, sur lesquels la Banque mondiale s'est d'ailleurs aussi investie.

B. L'Organisation mondiale du commerce

L'OMC et les problèmes dont elle a la charge ne sont pas abordés dans le rapport du gouvernement puisque celui-ci traite des seules institutions de Bretton Woods. Néanmoins, les questions liées aux conséquences de la mondialisation et aux éléments de gouvernance mondiale qui se sont mis en place ne peuvent être abordés institution par institution en raison de la complémentarité de leurs rôles.

Les accords de l'OMC soulèvent des problèmes qui, pour certains, sont dans le prolongement des activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Le rapport du gouvernement devrait indiquer la cohérence des positions défendues par le gouvernement français dans ces différentes enceintes.

C. Le financement du développement

La baisse de l'aide publique au développement depuis plusieurs années est avérée même si une remontée a eu lieu en 1999. Dans le même temps, une hausse considérable des flux privés

s'est opérée. Cependant, les flux d'origine privée ne remplissent pas le même rôle que les flux d'origine publique.

1/ Les flux privés

D'abord, les flux privés sont fortement concentrés sur une dizaine de pays, ce qui laisse l'immense majorité des pays en développement dépourvus de ressources de cette nature. C'est en particulier le cas de l'Afrique où, qui plus est, les quelques flux privés qui s'y dirigent sont également concentrés sur quelques pays (Afrique du Sud, Nigeria et Angola) et sur quelques secteurs (pétrole et mines). Les besoins de financement de la plupart des pays en développement ne peuvent donc être comblés par cette voie.

Ensuite, pour la plupart des pays en développement, c'est l'aide publique au développement qui peut être un catalyseur des flux privés. En effet, ces derniers s'investissent dans les projets en fonction de leur rentabilité financière et non de leur rentabilité économique et sociale. De nombreux secteurs des pays en développement – secteurs sociaux, fonctions régaliennes, infrastructures, etc. – ne peuvent donc relever que d'un financement public qui, faute d'une épargne domestique suffisante, doit être accompagné par des financements extérieurs. Ce n'est que lorsque les infrastructures de base existent que des investissements privés ou du secteur marchand peuvent dégager une rentabilité.

Enfin, les flux privés n'étant pas sans risque pour les économies qui en bénéficient, comme la crise asiatique vient de le montrer à nouveau, des dispositions adéquates sont indispensables pour assurer la stabilité et la sécurité économiques et financières.

2/ Les ressources alternatives à l'aide publique au développement

La baisse de l'APD engage donc un processus extrêmement dangereux pour nombre de pays en développement qui en sont étroitement dépendants. L'assainissement du cadre macroéconomique et du climat des affaires sont certainement indispensables pour améliorer le taux d'épargne intérieure et attirer les investisseurs, notamment étrangers, mais ces conditions ne sont pas suffisantes pour permettre à ces pays de se passer de l'aide publique au développement. De même, le financement du développement ne peut être tributaire des exportations de matières premières, dont les perspectives de hausse des cours restent très modestes, ni de la fiscalité en raison de l'étroitesse de la matière imposable.

Dans ces conditions, il est très préoccupant de constater la baisse de l'APD et, en particulier, celle de la France. Ne serait-ce qu'en Afrique subsaharienne, il ressort de certaines évaluations que pour parvenir à un revenu moyen par habitant de 2 dollars en 2010 – ce qui correspond au seuil de pauvreté -, il faudrait, compte tenu de la croissance démographique, investir chaque année environ 150 milliards de dollars. A l'heure actuelle, pour un taux d'épargne moyen de 15%, l'épargne intérieure s'élève à 50 milliards de dollars et l'APD à un peu plus de 15 milliards de dollars, l'une et l'autre chaque année. Même s'ils sont approximatifs, ces montants donnent une idée de l'ampleur de l'effort à faire et force est de constater que le niveau actuel de l'APD est très insuffisant. Les annulations de dettes dans le cadre de l'initiative PPTE, à supposer qu'elles puissent être menées à leur terme, représenteront un effort de 50 milliards de dollars étalés sur 20 ans. Elles ne constituent donc pas une solution au problème posé. Il est vrai que l'on constate de grandes difficultés à dépenser les ressources existant actuellement. Ceci ne doit pas pour autant servir d'alibi à la réduction de l'APD. Une partie de la difficulté se trouve d'ailleurs du côté des bailleurs, dont les procédures de décaissement ne pèchent pas par excès de simplicité, ce qui ne peut qu'aggraver le problème pour des pays qui ont entre 20 et 40 bailleurs mais une ressource humaine limitée. Des difficultés existent effectivement de leur côté, notamment en termes de

compétences. Il appartient normalement aux bailleurs d'aider les pays récipiendaires à les surmonter, notamment par des actions de formation et d'équipement en matériel informatique (et non par le recours inconsidéré à des cabinets de consultants ou à des assistants techniques, ce qui déresponsabilise les administrations nationales), plutôt que de prendre prétexte de cette situation pour réduire l'aide après avoir constaté la baisse du taux de décaissement des engagements existants.

Derrière la question du financement du développement, il y a donc un enjeu considérable. Avec six milliards d'habitants, la planète compte aujourd'hui environ trois milliards de pauvres. Demain, si rien n'est fait, sur huit milliards d'habitants il risque d'y avoir cinq à six milliards de pauvres. Il est donc éminemment souhaitable que le gouvernement français, pour lui-même et vis-à-vis des autres pays développés, s'engage dans la mobilisation de l'APD.

V. La coopération internationale de la France et la place des IFI

La part de l'aide multilatérale dans l'aide française au développement se situe en moyenne à 25%, avec cependant des exceptions, comme en 1998, où elle a atteint près du tiers de l'aide. Le rapport du gouvernement, qui expose les relations entre la France et les institutions de Bretton Woods, soulève une question de principe sur la place de cette coopération dans la politique française de coopération internationale, moins en termes financiers que sur le plan politique.

A. Le niveau de l'APD française et l'articulation entre la coopération bilatérale et multilatérale

Répartition de l'aide publique au développement de la France en 1998 (hors TOM)

(en millions de FF)	MINEFI	MAE	Autres	TOTAL
Aide bilatérale	6 944	5 718	7 142	19 804
dont :	:			
- annulations et consolidations	4 168			
- prêts et dons du Trésor + AFD	2 776			
- MAE		5 718		
Aide multilatérale	8 477	708		9 186
dont :				
- aide européenne	4 613			
- banques et fonds de développement	2 324			
- FASR FMI	1 540			
- institutions des NU		708		
Total	15 421	6426	7 142	28 990
%	53%	22%	25%	100%

Source : Comité d'aide au développement (OCDE), Examen de l'aide française, 2000.

1/ L'effort d'APD de la France est en décroissance régulière depuis plusieurs années

Le rapport de l'OCDE sur l'évaluation de l'aide fait ressortir que l'effort d'aide au développement de la France a connu une décline régulière depuis 1994 : le ratio APD/PNB est passé de 0,64% en 1994 à 0,4% en 1998 et le pourcentage devrait être le même en 1999. Ces données sont affectées d'un biais statistique car, en 1994, année de la dévaluation du franc CFA, la France avait consenti un effort particulier. Il n'en demeure pas moins que l'effort d'aide est maintenant inférieur à ce qu'il était en 1979.

Les raisons de cette décroissance gagneraient à être clarifiées. Sans doute, comme bon nombre de pays européens, l'aide française au développement a pâti de l'ajustement budgétaire qui a précédé l'entrée en vigueur de l'Union économique et monétaire, dans le cadre de la mise en œuvre des critères de convergence. Mais il est anormal que l'effort d'ajustement ait porté sur l'aide au développement. On ne peut exclure, non plus, qu'une partie de l'aide au développement ait été redéployée vers l'aide aux pays de l'ancien bloc communiste, ce qui exprimerait alors une modification des priorités de la coopération internationale qui devrait être discutée en tant que telle. Enfin, on a déjà évoqué les difficultés d'absorption de l'aide par les pays récipiendaires et on a souligné qu'il conviendrait, en pareil cas, de prendre des mesures adéquates de soutien technique pour surmonter ces difficultés. L'une de celles-ci provient très certainement du fait que la forte décroissance de la part de l'aide affectée à la coopération technique – qui visait à mettre un terme à la coopération de substitution – n'a pas été redéployée en faveur d'autres composantes.

En tout état de cause, la question principale est celle du relèvement de l'effort d'aide au développement. Pour autant, l'aide ne devrait pas être considérée sans limite de temps, sauf à chercher à entretenir des situations de dépendance financière et à anticiper un échec des politiques de développement. Au contraire, le gouvernement français pourrait œuvrer à une mobilisation internationale sur une durée limitée mais suffisamment longue pour favoriser un véritable décollage économique d'un certain nombre de pays, comme on l'a fait pour les pays d'Europe de l'Est ou en Union européenne même pour accompagner l'établissement du marché unique et réduire les écarts de développement.

2/ Quelles sont les composantes de l'APD française sur lesquelles il conviendrait d'agir pour accroître l'efficacité de l'aide ?

Dans ce contexte, l'APD française présente une double caractéristique : le volet multilatéral représente un montant significatif de l'aide et il est principalement orienté, à parts à peu près égales, vers les institutions financières internationales – institutions de Bretton Woods et banques régionales de développement – et l'aide européenne, les institutions onusiennes n'occupant qu'une place mineure. Il convient de s'interroger sur la pertinence de cette articulation, qui engage par ailleurs une certaine répartition des compétences entre les administrations, et sur le mode d'élaboration des positions françaises (sur ces deux derniers aspects, voir le paragraphe C infra).

Cette répartition obéit d'abord à une logique d'efficacité financière. En effet, pour ce qui est des banques multilatérales de développement – Banque mondiale (BM), Banque inter-américaine de développement (BID), Banque asiatique de développement (BAD), Banque africaine de développement (BAD) – les ressources qui y sont placées sont multipliées par un facteur moyen de 12,6, et de 15 pour la seule Banque mondiale, par le jeu du capital libéré et du capital callable : pour un capital souscrit de 100, le capital libéré est en général inférieur à 10 mais ces banques peuvent s'engager à hauteur du capital souscrit auquel s'ajoutent les

réserves (en devises convertibles pour l'un et l'autre). Le tableau ci-dessous en est l'illustration.

Activités et effet de levier des banques multilatérales de développement, 1998
(en milliards de dollars américains)

	BAD	BID	BAD	BM	TOTAL
Encours des prêts et participations fin 1998	39,3	39,5	17,1	210,4	306,3
Flux de prêts 1998	6,1	10,1	1,7	32,5	50,4
Dont fonds concessionnels	1,0	0,7	0,7	6,8	9,2
Capital libéré	3,4	4,2	2,8	14	24,4
<i>Encours/capital libéré</i>	11,6	9,4	6,1	15	12,6

Source : Calculs d'après les données du rapport Meltzer, mars 2000

En d'autres termes, pour un euro libéré, ces banques peuvent consentir des prêts à hauteur de douze euros en se procurant les ressources sur les marchés financiers internationaux, avec la garantie que constitue le capital callable, c'est-à-dire le capital non libéré. Aucune autre institution ne présente un tel effet de levier. Par ailleurs, à ces banques sont en général associés des fonds concessionnels qui sont reconstitués périodiquement par les pays donateurs. Le plus connu de ces fonds est l'Agence internationale de développement, gérée par la Banque mondiale. Les prêts consentis par les banques de développement l'étant à des conditions de marché – mais il s'agit des meilleures en raison de leur cote de crédit - qui ne sont pas appropriées aux pays pauvres, les fonds concessionnels leur permettent d'accéder à des ressources mieux adaptées à leur profil de solvabilité. En même temps, ces fonds fonctionnent comme des structures de désolidarisation des risques ("defeasance") des banques qui les gèrent, ce qui leur permet, en n'étant pas exposées sur les pays les plus risqués, de bénéficier des meilleures cotes de crédit, en général le triple "A", tout en gérant un volume d'activités à même de justifier les moyens mis en œuvre.

Pour ce qui est du FMI, la question du degré d'engagement de la France se pose dans des termes différents. Le niveau actuel de participation à la constitution des ressources de la FASR, qui fait de la France un des premiers donateurs, est une manière de renforcer sa position au sein du Fonds, sa capacité d'influence, et en fin de compte de conforter la détention d'un siège permanent.

Les fonds européens et des Nations Unies ne présentent évidemment pas cet effet de levier puisque pour un euro placé par un pays donateur dans ces fonds, il y a un euro de concours financier, en général un don.

Toutefois, s'agissant des fonds européens et particulièrement du Fonds européen de développement, il y a une logique politique à y participer à un niveau significatif : capacité d'influer sur les orientations des opérations, effet d'entraînement sur les autres pays membres

de l'Union. Mais la France occupe déjà une position forte, à la suite des négociations de reconstitution du FED, sous présidence française du conseil européen, en 1989 puisqu'elle y contribue pour 24% alors que sa part dans le budget communautaire est de 17%.

L'engagement dans les fonds onusiens participe également d'une logique politique. Toutefois, celle-ci est moins prononcée dans la mesure où ces fonds, à la différence des précédents, ne sont pas à titre principal des fonds de financement des pays en développement car ils relèvent plus d'une logique d'accompagnement ou sectorielle (cf. annexe 7). En outre, leur éclatement nuit certainement à leur efficacité, d'autant que l'Ecosoc (Conseil économique et social des Nations unies) dispose de beaucoup moins de moyens que les institutions de Bretton Woods, particulièrement la Banque mondiale, pour jouer le rôle de coordination qui lui est théoriquement imparti.

Au-delà de ces logiques, la question de la répartition des moyens de la coopération entre le bilatéral et le multilatéral et, au sein de ce dernier, entre les différentes composantes, relève de choix stratégiques :

- que recherche la France à travers l'aide multilatérale : à faire cofinancer ses orientations dans certains domaines ou à faire financer par l'international ce qu'elle ne finance pas elle-même en bilatéral ? La réponse n'est pas simple et gagnerait à être clarifiée : ainsi, la FASR permet de participer au financement des programmes d'ajustement structurel dans les pays où elle n'est pas présente par la coopération bilatérale, tandis que le placement de ressources dans les banques de développement peut être considéré comme un moyen de participer à la lutte contre la pauvreté sans en faire la première priorité de l'aide bilatérale ;
- l'allocation des contributions de la France doit aussi dépendre de l'évaluation que l'on fait des différentes institutions multilatérales, de leur efficacité respective et de leur avantage comparatif ; force est de constater que ces données sont particulièrement lacunaires : il y a encore peu d'évaluations extérieures indépendantes des actions du FMI ; depuis 1996 les banques multilatérales de développement sont engagées dans un exercice d'évaluation collective qui semble se noyer dans les problèmes méthodologiques ; le FED comme les institutions onusiennes sont peu évalués mais les éléments épars dont on dispose incitent à un certain scepticisme ; quant à l'action bilatérale de la France, elle fait encore assez peu l'objet d'évaluations.

Ces dernières années, seuls des ajustements mineurs ont été effectués dans le domaine de l'aide multilatérale avec le retrait de la France du Fonds commun des produits de base, du Fonds de solidarité africain et de la Banque de développement des Caraïbes, en général pour des raisons tenant à leur inefficacité.

Il est donc clair qu'un important travail reste à faire dans ces domaines pour éclairer les décisions. Le débat doit être ouvert sur la répartition de l'aide française entre les coopérations bilatérale et multilatérale et, au sein de cette dernière, entre ses différentes composantes, notamment pour ce qui concerne les institutions de Bretton Woods mais aussi l'ensemble des institutions financières internationales (les activités des banques régionales de développement s'étant élevées à plus de 90 milliards de dollars américains en 1998).

B. Quelle conception française de la politique européenne par rapport aux IFI ?

La réponse à la question de la place que doit avoir l'Union européenne par rapport aux IFI relève d'abord d'un choix politique sur la construction européenne elle-même. Dans une optique de renforcement de l'intégration, l'Union européenne aurait vocation à fédérer, voire

à intégrer, les politiques des Etats membres. En revanche, en application du principe de subsidiarité, la réponse est moins claire.

1/ L'application du principe de subsidiarité

L'application du principe de subsidiarité à la politique de développement est quelque peu problématique. Historiquement, c'est sous l'influence de la France que la Communauté européenne s'est engagée en Afrique, dans le cadre des conventions de Yaoundé puis de Lomé. Le cercle des pays partenaires s'est ensuite élargi avec l'adhésion du Royaume Uni à la Communauté, contribuant à la formation du groupe des pays ACP. L'engagement au niveau européen en faveur des pays ACP, puis de l'Asie et de l'Amérique latine, apparaît donc comme un aspect positif de l'acquis communautaire qu'il n'est certainement pas souhaitable de remettre en cause. Enfin, au nom de la recherche de la cohérence de ses interventions, la Communauté puis l'Union européenne ont investi tous les champs du développement, y compris l'aide à l'ajustement structurel, pour lequel elles ne disposaient pourtant pas d'un avantage comparatif décisif.

Dans ces conditions, la question est de faire progresser la politique européenne de développement. Un recul de l' "européanisation" des politiques de développement ne manquerait pas d'avoir des incidences négatives sur d'autres politiques européennes, à commencer par la politique étrangère et de sécurité commune.

2/ L'optique de l'intégration

Les institutions de Bretton Woods ont un champ de compétence qui est double : le développement et les questions monétaires et financières.

Le domaine du développement ne relève pas, au niveau européen, de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Ce n'est pas, non plus, une politique intégrée, comme l'est la politique commerciale, même s'il existe une politique européenne de développement couvrant différentes aires géographiques. Mais, cette politique de développement apparaît plutôt comme une sorte de politique " bilatérale " qui s'ajoute à celles des Etats membres que comme une politique fédératrice, même si, en principe, ces politiques devraient être complémentaires. Toutefois, la déclaration sur la politique de développement de l'Union européenne, adoptée par les ministres européens du développement le 10 novembre 2000, va dans le sens d'une harmonisation des positions européennes. Dans son avis du 26 juin 2000, le Haut conseil avait d'ailleurs émis plusieurs recommandations allant dans ce sens.

En revanche, le domaine monétaire et financier est celui où l'intégration est la plus poussée puisque c'est le seul où l'on trouve des institutions véritablement fédérales. Cependant, ce fédéralisme ne couvre pas l'intégralité du domaine monétaire et financier et, pour ce qui est du secteur intégré, c'est-à-dire la politique monétaire, seuls 11 – bientôt 12 – Etats sur 15 y participent. Il n'en demeure pas moins que, du côté français, on s'efforce de renforcer le pôle politique de l'UEM en institutionnalisant le conseil des ministres des finances de l'Eurogroup.

Pour autant, la situation n'est pas figée et rien n'interdit de penser qu'une intégration plus poussée serait souhaitable. Mais cela dépend des domaines en cause.

La question se pose surtout pour l'aide au développement car, si l'Europe parlait d'une voix unifiée, elle pèserait certainement beaucoup plus sur les choix opérés dans ces domaines dans les enceintes internationales. Mais il ne pourrait s'agir que d'une perspective à moyen terme

car il n'existe pas, aujourd'hui, de conception européenne véritablement unifiée en matière d'aide au développement. De plus, à l'heure où se pose la question d'une meilleure représentation des pays pauvres dans les institutions de Bretton Woods, l'Union européenne, qui dispose au minimum de trois administrateurs permanents, devra nécessairement restreindre sa représentation à la Banque mondiale, sauf à augmenter la taille de son conseil d'administration, ce qui ne serait pas judicieux pour l'efficacité de l'institution. Mais cela soulèvera aussi une difficulté particulière liée à la refonte de certaines "circonscriptions", dans lesquelles des pays membres de l'Union européenne siègent avec des pays non membres et sont représentés par un administrateur unique et tournant. Ce mode de représentation résulte soit d'aléas historiques, soit, comme dans le cas de l'Espagne et des pays d'Amérique latine, de considérations de politique étrangère.

En matière d'aide au développement, il est donc pratiquement inévitable d'aller vers une harmonisation plus poussée des politiques, sans pour autant remettre en cause les aides bilatérales en tant que telles, et de préparer une unification de la représentation européenne. Cela rendra nécessaire non seulement l'élaboration d'une véritable politique européenne d'aide au développement, mais également une coordination des politiques des Etats membres et de l'Union dès lors que les premiers ne participeront plus, directement et officiellement en tout cas, à la concertation multilatérale. Ceci présuppose aussi, pour ce qui concerne les Etats membres, que chacun d'eux participe à l'effort de développement au moins à la mesure de son poids économique et qu'il existe, au niveau européen, une instance de concertation formalisée.

Pour ce qui concerne la France, les conséquences d'une telle orientation devraient être positives : d'une part, de par son expérience et son poids dans le domaine de l'aide au développement, elle devrait être en mesure d'influer sur les orientations de la politique européenne dans ce secteur et retrouver un rôle et une présence qu'elle a perdus depuis plusieurs années et, ce faisant, de peser sur les choix opérés au niveau international ; d'autre part, ceci nécessitera sans doute un renforcement de son effort d'aide au développement et un investissement dans le "logiciel" (software) du développement, où elle dispose d'atouts majeurs à condition qu'elle se donne les moyens de les mobiliser de manière efficace.

S'agissant des questions monétaires et financières internationales et du FMI, qui joue un rôle central que les autorités s'efforcent de promouvoir, la logique voudrait aussi, pour des raisons parfois identiques à celles que l'on vient d'évoquer, que l'on aille vers une unification de la représentation européenne. D'ailleurs, la Commission européenne comme la Banque centrale européenne sont déjà associées aux réunions du "G 7" ou même, pour l'une ou l'autre, à certaines délibérations du conseil d'administration du FMI. Mais cela suppose aussi une unité politique et conceptuelle qui est encore plus problématique qu'en matière de développement, ne serait-ce qu'en raison de la diversité des questions à traiter. Aussi, sauf à avoir une vision purement organique de la question, une telle perspective apparaît pour le moment prématurée. En revanche, il est indispensable de travailler à la réunion des conditions qui permettront d'y parvenir.

C. Le pilotage de la politique française à l'égard des IFI

De façon à peu près permanente, la structure gouvernementale française opère, en matière de prise de position concernant les IFI, un partage des compétences : les questions monétaires et financières sont de la compétence exclusive du MINEFI (pour autant qu'il y ait, notamment dans le domaine monétaire, matière à compétence gouvernementale), les questions de développement sont partagées entre le ministère des affaires étrangères et le MINEFI.

Sans entrer dans les détails, il y a manifestement un besoin de concertation interministérielle. En principe, c'est le rôle du CICID (Comité interministériel de coopération internationale et de développement) d'y pourvoir. Mais l'on n'a pas connaissance qu'il en soit véritablement ainsi : l'approche dite "holistique" du développement par les institutions de Bretton Woods les amène à investir toutes sortes de champs d'action qui relèvent, en France, de la compétence de plusieurs ministères, en particulier dans le domaine des affaires sociales. Ceci justifierait une concertation interministérielle plus substantielle, au moins au niveau du secrétariat général du CICID.

Il est également souhaitable que la représentation nationale – et la société civile – soient informées des positions prises par la France dans ces questions aussi complexes qu'importantes. Le rapport du MINEFI sur les activités des institutions de Bretton Woods en est l'une des modalités. Mais elle n'apparaît pas comme suffisante en raison des enjeux dont les institutions multilatérales sont le théâtre, y compris, d'ailleurs, les institutions onusiennes et l'OMC.

Aussi apparaît-il indispensable qu'existe un cadre de débat des questions que l'on a évoquées aux paragraphes A et B ci-dessus et qu'une présentation de l'ensemble de la politique française dans ce domaine soit faite de manière synthétique, et non en juxtaposant les vues des deux principaux ministères engagés dans ces activités. Le HCCI souhaite offrir un tel cadre d'échanges tout en étant conscient de ne pas pouvoir représenter l'ensemble de la société française dans un tel domaine. A cet égard, les interlocuteurs les mieux placés devraient être le secrétaire général et la secrétaire générale adjointe du CICID, avec lesquels le HCCI souhaite établir des contacts réguliers.

* * *

C'est sur le fondement de ces considérations qu'a été élaborée la contribution du HCCI au débat parlementaire sur le rapport du gouvernement relatif aux activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale.

ASSEMBLEE
NATIONALE

le 5 octobre 2000

Yves TAVERNIER
Député de l'Essonne
Maire de Dourdan

Monsieur Jean-Louis BIANCO
Président
Haut Conseil de la Coopération
Internationale
3 avenue de Lowendal
75007 PARIS

REF. YT/BL/159/10/2000

Monsieur le Président,

En application de la loi de finances rectificative pour 1998, le Gouvernement doit présenter chaque année au Parlement un rapport sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale.

La Commission des finances de l'Assemblée nationale a en charge ce rapport. Elle m'a confié la responsabilité de ce dossier et demandé d'établir un rapport sur le rapport.

Dans le cadre de cette mission, je souhaite auditionner le Haut conseil de la coopération internationale. Il serait utile qu'il émette un avis écrit pour éclairer les travaux du Parlement. Il me serait utile de disposer de cet avis pour la fin novembre 2000 avant le débat en Commission des finances.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en mes sentiments les meilleurs.

Yves TAVERNIER
Député de l'Essonne

NOTE DE LECTURE
RAPPORT DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE SUR LES ACTIVITÉS DU FMI ET DE LA
BANQUE MONDIALE

Résumé – *Le rapport du gouvernement au Parlement expose les activités menées par le FMI et le groupe de la Banque mondiale au cours de l'année 1999 et au début de 2000. Il fait également le point sur la mise en œuvre de l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés. A cette occasion, le rapport expose les principales questions matière à débat concernant le système financier international, le traitement des crises, la lutte contre la pauvreté et l'endettement et il précise les positions prises par les autorités françaises.*

Pour la deuxième année, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie présente au Parlement un rapport sur les activités du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM). Beaucoup plus riche que le précédent, ce rapport expose non seulement quelles ont été les principales activités des institutions de Bretton Woods mais aussi le rôle que jouent les représentants de la France et les positions qu'y défend son gouvernement.

Cette note de lecture reprend successivement les trois points évoqués dans le rapport : les activités du FMI, celle de la Banque mondiale et l'initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE).

I. Les activités du Fonds monétaire international

Cette partie du rapport expose ensuite quelles sont les principales activités du FMI et traite des questions liées à la réforme du système monétaire et financier international.

A. Principales activités du FMI

Le FMI remplit un rôle de surveillance des situations économiques et financières et d'assistance dans ces mêmes domaines au moyen de financements auxquels sont associés des programmes économiques..

1/ La surveillance des situations économiques et financières

La tâche première du Fonds est de suivre l'évolution du système monétaire et financier international. Cette activité est mise en œuvre principalement par la surveillance des politiques macroéconomiques, monétaires et de change, ainsi que par un appui aux politiques structurelles.

Cette surveillance est effectuée à plusieurs niveaux. D'abord par une surveillance multilatérale, dont la principale traduction est la préparation du rapport sur les " Perspectives de l'économie mondiale " (" World Economic Outlook "), qui examine un certain nombre de questions transversales : pris des actifs, rattrapage économique des pays pauvres, économie mondiale au XXIème siècle pour ce qui concerne celles abordées dans le dernier rapport. La surveillance s'exerce également au niveau régional avec l'examen de la situation de deux zones monétaires : la zone euro et la zone franc. Ces examens sont effectués dans le cadre des revues dites article IV, qui portaient à l'origine sur la situation des seuls Etats membres. Enfin, le FMI exerce une surveillance au niveau bilatéral par voie de consultations régulières avec les Etats membres. 127 consultations ont été effectuées en 1999-2000, dont la France. Le

rapport des services du Fonds avait relevé les bonnes performances de l'économie française tout en soulignant ce qu'il considère être une approche "gradualiste" des réformes structurelles et en regrettant qu'un certain nombre de questions de fond soient traitées de manière insuffisante, ce qui avait amené l'administrateur français à contester certains des points évoqués et à rappeler l'importance de la recherche du consensus avec les partenaires sociaux.

2/ Les programmes économiques et l'assistance financière et technique

Le FMI apporte un soutien à ses pays membres au moyen de programmes économiques destinés à traiter certaines difficultés conjoncturelles ou pour appuyer des réformes structurelles. Ces programmes s'accompagnent d'une assistance financière mise en œuvre à travers les différentes "facilités" dont dispose le Fonds et dont les termes varient selon la nature des problèmes à traiter.

Par ces interventions, le FMI est amené à jouer un rôle important dans le traitement des questions de développement et la recherche de solutions aux crises. Il a ainsi été conduit à conseiller les pays émergents d'Amérique latine sur le choix des régimes de change, la lutte contre les inégalités de développement et la réduction de la pauvreté (politique fiscale redistributive, mise en place de mécanismes de protection sociale efficaces et ciblés, accompagnement social des programmes économiques par l'incitation au maintien du niveau des dépenses budgétaires à caractère social). En Asie, l'action du Fonds a été plus focalisée sur l'amélioration des cadres juridiques des activités économiques et sur la restructuration des secteurs financiers. Le FMI a, cependant, reconnu qu'au début de la crise asiatique, les contraintes budgétaires ont pu avoir des effets négatifs sur les populations les plus vulnérables et il a recommandé de les alléger lorsque les conditions l'ont permis. Dans les autres régions du monde, le Fonds s'est attaché à soutenir certaines réformes structurelles (cadre juridique, contrôle bancaire, privatisations), à appuyer la transition, notamment avec le concours de la France en Russie, et à aider les pays face à la crise. Ces interventions se sont accompagnées d'actions d'assistance technique destinées à soutenir les pays membres.

B. La réforme du système monétaire et financier international

La réforme du système monétaire et financier international a été initiée dans le cadre du groupe des Sept, avec une implication forte de la France. Le champ des réformes en cours ou qui font l'objet de réflexions est extrêmement vaste.

Les autorités françaises ont cherché à accroître la supervision du FMI et à conférer plus de légitimité politique aux instances qui en ont la charge, ce qui a abouti à la transformation du comité intérimaire en comité monétaire et financier international. Ce changement d'appellation traduit un élargissement du mandat du comité, qui traitera désormais l'ensemble des questions financières et non plus seulement monétaires. Par ailleurs, en septembre 1999 a été créé le groupe des 20, qui comprend le G7 et les grands pays émergents, ainsi que les représentants des organisations internationales à vocation économique. Cependant, l'Europe est fortement représentée au sein de ce groupe alors que les pays pauvres ne le sont pas, l'Afrique du Sud étant le seul Etat du continent africain à y participer. Les autorités françaises ont également appuyé les efforts de renforcement des évaluations des actions du Fonds et de la transparence de celui-ci. Les autres questions relatives au système monétaire et financier international ont trait à la lutte contre la pauvreté et au financement du développement, ainsi qu'à la régulation financière internationale.

1/ La lutte contre la pauvreté et le financement du développement

La mise en œuvre des politiques économiques et financières est de la responsabilité partagée de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, ce dernier exerçant toutefois un rôle pilote en la matière.

A cet égard, le rapport affirme très clairement que le gouvernement français ne souscrit pas aux critiques quant à la légitimité du Fonds à intervenir dans le financement du développement – critiques qui émanent notamment de la commission Meltzer – et qu’il a une appréciation positive des résultats des interventions du FMI, notamment des programmes d’ajustement structurel et de leur conditionnalité. Il considère, en effet, qu’un cadre macroéconomique stable est nécessaire pour assurer le développement, ce que le FMI est seul à même de promouvoir. Il est donc favorable au maintien du rôle central du Fonds et à la poursuite de ses actions en faveur des pays pauvres, défendant ainsi sa vocation universaliste.

Néanmoins, le Fonds adapte ses instruments, en particulier les “ facilités ” financières. Celles-ci ont connu une évolution importante depuis une quinzaine d’années, notamment avec la transformation de la facilité d’ajustement structurel renforcée (FASR) en facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) et les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) qui accompagnent sa mise en œuvre. Ces facilités ont également été réformées pour renforcer les outils de prévention des crises et de règlement des crises systémiques.

2/ La régulation financière internationale

Cette mission traditionnelle du Fonds a radicalement changé de nature avec l’éclatement du système de Bretton Woods. Dans ce domaine, les autorités françaises ont apporté leur plein appui aux recommandations faites par le Forum pour la stabilité financière, créé en 1999 en marge du Fonds mais dont les recommandations seront mises en œuvre par ses soins. Celles-ci portent principalement sur les mouvements de capitaux à court terme – le rapport est cependant peu disert sur ce point -, les fonds d’investissement à fort effet de levier et les centres offshores. Par ailleurs, sous l’égide notamment du G7, une action est menée pour renforcer la surveillance macroéconomique et financière et établir des codes et normes financiers. Le gouvernement français est, à cet égard, très allant et considère que les pays en développement doivent s’approprier ces normes, ce qui nécessite dialogue et assistance de la part du Fonds.

Enfin, trois autres questions sont actuellement en débat au FMI : 1/la représentation des actionnaires au Fonds, avec une évaluation de la méthode de calcul des quotes-parts, 2/la libéralisation financière et la régulation des mouvements de capitaux : le gouvernement français estime que le Fonds doit jouer un rôle central au sujet de l’ouverture du compte financier de la balance des paiements des pays membres, tout en précisant que cette libéralisation doit être ordonnée ; il demande aussi que le FMI précise sa doctrine sur l’ouverture graduelle et progressive du compte financier de la balance des paiements, sur les réformes prudentielles préalables et sur la possibilité de prendre des mesures de régulation, 3/les régimes de change : comme l’a montré, notamment, la crise asiatique, cette question est très importante ; le gouvernement français est d’avis que le fait régional devrait être mieux pris en compte et le rapport précise qu’il n’y a pas de doctrine française des “ zones cibles ”.

II. Les activités de la Banque mondiale

Le rapport traite des priorités de la Banque et de ses interventions dans les pays membres et présente les principales préoccupations du gouvernement français.

A. Les priorités et les interventions de la Banque mondiale

Les priorités de la Banque se situent à trois niveaux : l'adoption d'un modèle équilibré de développement, la coordination de l'aide et l'assistance aux pays sortant de conflit, tandis que ses interventions ont couvert de nombreux domaines.

1/ Les priorités

La Banque a réorienté ses politiques de développement en prônant un modèle de développement équilibré qui a été soutenu notamment par ses actionnaires européens. Ce modèle repose sur un soutien au développement économique, à l'Etat et à la société. Le champ d'intervention couvre la politique économique, la priorité budgétaire à accorder aux secteurs sociaux et la vigilance sur les dépenses militaires et les questions de gouvernance. C'est dans cette perspective qu'a été conçu en 1999 le "cadre de développement intégré", mis en œuvre dans treize pays pilotes, qui vise à inclure toutes les composantes du développement. Celui-ci est aussi un moyen d'assurer une mise en cohérence de l'aide des différents bailleurs en fonction de leurs priorités, de leurs compétences et de leurs ressources. La Banque cherche aussi à aider les pays sortant de conflit, la paix durable étant un préalable absolu à l'amélioration des conditions de vie des populations.

2/ Les opérations menées par la Banque

La Banque mondiale est intervenue dans la plupart des pays en développement, en transition ou émergents, avec un effort particulier en faveur de ces derniers touchés par la crise, en Asie, en Russie puis en Amérique latine. Le soutien aux pays émergents a porté, dans une large mesure et en dehors des aides d'urgence, sur les réformes structurelles : environnement macroéconomique, cadre institutionnel, développement social, lutte contre l'exclusion, filets de sécurité. Il s'est concentré sur les réformes des secteurs financiers et sur l'atténuation des impacts sociaux tant de la crise que des mesures d'ajustement. Ainsi, à la fin de 1999, 23% des décaissements annuels de la Banque (BIRD et AID) étaient allés au secteur financier – soit 6,6 milliards de dollars – et 20% au secteur social. Dans ce dernier secteur, les domaines couverts ont été très variés : santé, éducation, protection sociale (notamment systèmes de retraite), financement de projets à forte intensité de main d'œuvre, subventions aux pauvres ou bourses pour aider la fréquentation scolaire, achats de médicaments et de contraceptifs, etc.

La Banque est aussi intervenue dans d'autres domaines spécifiques : 1/l'environnement (la Banque a investi ce domaine depuis plusieurs années et son portefeuille de prêts s'élève à 15 milliards de dollars en 1999), 2/la santé (la Banque est le principal bailleur de ce secteur dans le monde) : la Banque s'est fortement impliquée dans la lutte contre le virus du SIDA et les épidémies, qui menacent d'inverser la transition démographique dans plusieurs pays, 3/la Banque s'est investie dans l'aide à l'accès des pays en développement aux technologies de l'information et des communications. En outre, elle a conduit des travaux sur l'analyse de l'efficacité de l'aide. La principale conclusion est qu'il ne suffit pas d'un cadre macroéconomique stable pour générer une croissance durable mais qu'il est nécessaire de disposer d'institutions, notamment dans le secteur financier, et d'avoir un accompagnement en termes de développement social pour parvenir à réduire la pauvreté.

B. Les priorités françaises

Outre qu'il a toujours cherché à accroître la présence de ressortissants français parmi les membres du personnel de la Banque française, avec un certain succès, le gouvernement français s'est attaché à plusieurs priorités.

1/ Mobiliser les ressources en faveur des pays pauvres

Ainsi, il fait en sorte de mobiliser un volume élevé de ressources vers la zone de solidarité prioritaire, ce qui permet d'ailleurs à la France d'être présente, via le système multilatéral, là où elle ne l'est pas en bilatéral. La France a, à cet égard, obtenu que 50% de la douzième reconstitution de l'AID soient affectés à l'Afrique subsaharienne, et que la SFI se recentre sur ce continent. Sans partager les conclusions de la commission Meltzer, le rapport reprend l'un de ses constats majeurs : à savoir qu'il est anormal que le portefeuille de la Banque soit concentré à 70% sur onze pays qui ont accès aux marchés de capitaux. Les autorités françaises appellent donc à un recentrage de l'institution sur les pays les plus pauvres, sans abandonner toute activité dans les pays émergents bien qu'elles recommandent à la Banque d'y être plus sélective.

2/ Promouvoir un modèle européen de développement

L'autre grand domaine des interventions françaises concerne la reconnaissance d'un modèle européen de développement consistant à mieux intégrer les différentes dimensions du développement, notamment aux plans économique et social. Dans cette perspective, le gouvernement français préconise de mettre en place des cadres institutionnels favorables au développement à long terme des politiques sociales.

III. L'initiative sur la dette (initiative PPTE)

La troisième partie du rapport du MINEFI est consacrée à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Plutôt descriptive, elle apporte des éclairages intéressants sur plusieurs points.

En premier lieu, le sommet de Cologne a conduit à améliorer les termes de l'initiative en abaissant le seuil de "soutenabilité" de la dette et en accélérant le processus, permettant ainsi de rendre davantage de pays éligibles (une quarantaine, mais deux pays, le Ghana et le Laos, ont renoncé au bénéfice de l'initiative et plusieurs autres pays sont confrontés à des situations de conflit).

En deuxième lieu, cette partie du rapport fait ressortir certaines des difficultés de financement de l'initiative, en particulier s'agissant des institutions financières internationales, qui ont à supporter la moitié du coût de l'opération (14 milliards de dollars en valeur actuelle nette). Un fonds fiduciaire a été créé pour les banques de développement, qui nécessitera d'être abondé pour garantir le financement de l'initiative. Une autre difficulté est venue du Congrès américain, qui n'a toujours pas approuvé la contribution des Etats-Unis à ce fonds.

En troisième lieu, les créanciers bilatéraux accompagnent cet effort soit dans le cadre du club de Paris, soit en dehors pour les créanciers publics qui n'en sont pas membres ou pour les créanciers privés. Pour ce qui la concerne, la France complète l'initiative de plusieurs manières : 1/par des annulations de dette complémentaires décidées sur une base bilatérale : en application des résolutions du sommet de Cologne, annulation, comme les autres membres du G7, de toutes les créances d'aide publique au développement, et, en application des résolutions du sommet du G7 de Tokyo en janvier 2000, le taux d'annulation des créances commerciales éligibles à un traitement en club de Paris est porté de 90 à 100% ; les seules dettes qui resteront dues seront celles dites "post date butoir" ; 2/par une contribution au fonds fiduciaire, à hauteur de 178 millions d'euros via le Fonds européen de développement et par une contribution bilatérale de 21 millions de dollars. Pour ce qui concerne les

annulations bilatérales françaises, elles seront effectuées par refinancement des échéances par don, ce qui permet d'en étaler le coût budgétaire (une annulation immédiate serait comptabilisée en totalité l'année de son intervention, ce qui ne serait pas sans incidence sur le déficit budgétaire au sens du traité de Maastricht) et d'en sécuriser l'emploi.

En quatrième lieu, la mise en œuvre de l'initiative PPTE se fera à travers les cadres stratégiques de réduction de la pauvreté : ce sont des documents stratégiques que chaque pays bénéficiaire doit élaborer pour garantir la plus grande efficacité dans l'allocation des ressources dégagées par l'allègement du service de la dette. En principe, les ressources devraient être affectées en priorité aux secteurs sociaux. Les refinancements français seront mis en œuvre dans le cadre de programmes triennaux établissant une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté et visant quatre secteurs prioritaires : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaire et la lutte contre les grandes endémies, les équipements et les infrastructures des collectivités locales, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles. Ces programmes seront en phase avec les cadres stratégiques définis avec les institutions de Bretton Woods et les organes des sociétés civiles concernées seront consultés pour leur élaboration et sollicités, le cas échéant, comme opérateurs. En revanche, pour l'élaboration des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté, il n'apparaît pas possible de consulter les organes de la société civile ni les collectivités locales, sauf à prendre le risque de retarder la mise en œuvre de l'initiative. Les délais sont d'ailleurs tels que plusieurs de ces CSRP seront en fait des documents intérimaires, mais les autorités françaises entendent veiller à ce qu'il s'agisse de documents de bonne qualité, appropriés par les pays bénéficiaires, en raison des enjeux que cela représente. Ceci ne les empêche pas, indique le rapport, de plaider auprès de l'ensemble des acteurs concernés pour une mise en œuvre rapide de l'initiative, ce qu'a rappelé également le sommet du G8 qui s'est réuni à Okinawa en juillet 2000.

<p style="text-align: center;"><i>NOTE DE LECTURE</i> FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL RAPPORT ANNUEL 2000</p>

Résumé : *Le rapport annuel du FMI pour l'année 2000 est un compte rendu des activités menées par le Fonds et son conseil d'administration au cours de l'exercice écoulé. Dans un environnement mondial qui s'est amélioré, elles ont porté principalement sur la surveillance macroéconomique des Etats membres et la promotion de différentes réformes du système monétaire et financier international, avec une attention particulière apportée au renforcement des secteurs financiers dans les pays, ainsi que le soutien aux pays les plus pauvres.*

Le rapport annuel du Fonds monétaire pour l'année 2000, qui couvre l'année fiscale qui s'étend du 1^{er} mai 1999 au 30 avril 2000, rend compte des activités du Fonds au cours de l'exercice écoulé et en particulier des principaux débats et décisions de son conseil d'administration puisqu'il s'agit formellement d'un rapport de ce dernier au conseil des gouverneurs de l'institution.

D'une manière générale, le FMI s'est attelé, durant cette période, à deux tâches fondamentales : le renforcement du système monétaire et financier international et le soutien aux pays membres les plus pauvres. L'amélioration de l'architecture financière internationale est en effet considérée comme un élément essentiel pour aider les pays à faire face aux turbulences survenues dans les économies émergentes, pour soutenir ceux confrontés aux impératifs de la transition de la planification centralisée vers un système économique reposant sur le marché, pour appuyer ceux qui s'efforcent de promouvoir la croissance et réduire la pauvreté.

1. Au cours de l'année 2000, l'environnement mondial s'est amélioré

Le rapport relève que les économies ont mieux réagi que prévu aux crises financières qui avaient vu le jour en 1997-1998. En Asie, en particulier, le redressement a été vigoureux dans certains pays – Corée du Sud, Thaïlande et Malaisie – et la croissance a été solide dans d'autres – Chine et Inde -, ce qui a permis une hausse du revenu par habitant.

Dans ce contexte, le FMI est intervenu sur plusieurs fronts. D'abord, il s'est efforcé de favoriser la transparence, tant dans ses pays membres que pour lui-même. Il s'est aussi attaché à développer des normes de conduite issues de l'observation des bonnes pratiques. Il a appuyé ses Etats membres dans leurs politiques de renforcement de leurs secteurs financiers. Il a mis au point, avec les pays membres, des mécanismes visant à impliquer le secteur privé dans la prévention et la résolution des crises financières. La Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) a été transformée en Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), destinée à faire du premier aspect l'élément essentiel, et l'initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) a également été renforcée. Dans ces différentes activités, le FMI a noué d'importantes relations de collaboration avec d'autres institutions internationales, notamment la Banque mondiale, le Forum pour la stabilité financière, la Banque des règlements internationaux, l'Organisation mondiale du commerce et l'OCDE.

Enfin, les “ facilités ” de financement du Fonds ont fait l’objet d’une revue afin de les adapter aux nécessités des situations auxquelles elles sont destinées tandis que des mesures ont été arrêtées pour renforcer la protection de ses ressources face aux risques de détournement.

Par ailleurs, conséquence de l’amélioration de l’environnement mondial, la position financière du Fonds s’est renforcée, en particulier à la suite de la révision des quotas entrée en vigueur en janvier 1999. Ainsi, à la fin de l’exercice fiscal 2000, les ressources utilisables non engagées s’élevaient à 74,8 milliards de DTS contre 56,7 un an plus tôt, le ratio de liquidité (ressources non engagées/passifs liquides) s’établissant à 153,1%.

2. La surveillance macroéconomique

La surveillance macroéconomique des pays est une activité en croissance régulière ces dernières années. Elle est destinée à prévenir les crises et à en réduire les effets. Elle permet aussi d’aborder de nouveaux thèmes, comme la pauvreté, l’éducation, la santé, la gouvernance, qui ont une influence majeure sur le développement économique. Ainsi, durant l’exercice 2000, 127 consultations dites “ article IV ”, c’est-à-dire dans les pays membres, ont eu lieu, avec une attention particulière mise sur le renforcement des systèmes financiers. Dans ce cadre, un programme conjoint avec la Banque mondiale a été mis au point qui porte sur l’évaluation des secteurs financiers (“ Programme d’évaluation du secteur financier”). La surveillance s’est également exercée au niveau régional en ce qui concerne les unions monétaires (Union monétaire européenne et Communauté économique et monétaire d’Afrique centrale).

Par ailleurs, le conseil d’administration a discuté en septembre 1999 d’une évaluation extérieure de la surveillance exercée par le Fonds. Sur la recommandation des auditeurs, il a été convenu que le FMI doit mener cette activité dans les domaines où il dispose d’un avantage comparatif, c’est-à-dire les politiques de change et les politiques macroéconomiques qui y sont associées, à savoir celles concernant le secteur financier et le compte de capital de la balance des paiements, ainsi que les questions systémiques et internationales. Le conseil a considéré que le Fonds doit également suivre les problèmes de vulnérabilité externe des pays (balance des paiements et crises de devises).

3. Un panel extérieur a évalué les activités de recherche du FMI, estimant que des améliorations devraient leur être apportées notamment en ce qui concerne leur qualité, leur pertinence et leur diffusion.

4. Le conseil d’administration a décidé de faire effectuer une revue de la méthode de calcul des quotas

5. La réforme du système monétaire et financier mondial et du FMI

Le rapport du conseil d’administration du FMI note que des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines :

1/ la transparence : le Fonds procède maintenant à de nombreuses publications au titre de mission de surveillance, avec l’accord de ses Etats membres, et il a été décidé de créer un office d’évaluation indépendant au printemps 2000 ;

2/ les normes et les codes : le Fonds est engagé dans une activité de définition de normes et codes, souvent issus de l’observation des bonnes pratiques, notamment dans les domaines du budget et des politiques monétaires et financières ;

3/ le renforcement des systèmes financiers : au cours de l’exercice écoulé, en collaboration avec la Banque mondiale, le Fonds s’est centré sur cette activité, avec la mise sur pied d’un programme pilote, et dans le cadre de dialogues avec les gouvernements en vue de réduire les

vulnérabilités de leurs pays ; 12 pays ont participé à cet exercice, qui est maintenant achevé dans quatre d'entre eux ; le FMI a, par ailleurs, participé aux travaux du comité de Bâle sur la supervision bancaire ;

4/ l'évaluation des risques ("vulnérabilités") : le Fonds poursuit des travaux destinés à parvenir à une meilleure évaluation de la vulnérabilité extérieure des pays membres et il s'efforce de diffuser en temps opportun des données sur leurs dettes extérieures et leurs réserves officielles ; des travaux sont également menés avec la Banque mondiale en matière de dette et de capacité d'un pays à faire face à des chocs extérieurs ;

5/ l'implication du secteur privé dans les crises : des progrès ont été accomplis en vue de faire participer les créanciers privés au financement des programmes d'ajustement d'un pays, notamment dans le cadre des opérations de restructuration des obligations souveraines internationales (cas du Pakistan et de l'Ukraine). Le conseil d'administration a ainsi approuvé un cadre sur l'implication du secteur privé dans le traitement de pays où cela s'avérerait opportun mais les travaux sur cette question se poursuivent ;

6/ la libéralisation du compte de capital et le contrôle des mouvements de capitaux : le conseil d'administration a débattu de ces questions en relevant tout à la fois les avantages d'une libéralisation et la nécessité de prendre un certain nombre de précautions pour en minimiser les risques. Cette question est toujours en débat au conseil, dont les membres ont des vues de nature différente. Le conseil a néanmoins estimé, d'une part, que le contrôle des mouvements de capitaux ne peut dispenser un pays de mettre en œuvre de solides politiques macroéconomiques, d'autre part, que pour être efficaces les contrôles doivent être amples mais qu'ils peuvent aussi avoir des effets négatifs. L'une des conclusions de ces débats est qu'il faut adopter une approche au cas par cas et que les politiques prudentielles des secteurs financiers ont un rôle important à jouer ;

7/ la politique de change : le conseil d'administration a eu des discussions sur le problème du choix du régime de change dans un environnement de mobilité internationale croissante des capitaux. Deux principales conclusions ont été tirées : d'une part, il n'y a pas un régime de change unique qui conviendrait à tous les pays, cela dépend en fait de leurs politiques macroéconomiques sous-jacentes, d'autre part, le "peg" (rattachement fixe à une autre devise) entraîne des contraintes fortes.

7. Le soutien aux pays les plus pauvres

Le soutien du FMI aux pays les plus pauvres s'est effectué par deux voies : les prêts concessionnels dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, l'allégement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE. Ces deux instruments ont fait l'objet de renforcements au cours de l'exercice écoulé, la FRPC mettant plus l'accent sur les questions de pauvreté et l'initiative sur la dette ayant été étendue à de nouveaux pays. A la fin de l'exercice 2000, 467 millions de DTS avaient été engagés au profit de 9 pays dans le cadre de cette initiative et 3,5 milliards de DTS au titre de la FRPC au profit de 31 pays.

8. La revue des politiques financières du FMI

Le conseil d'administration a procédé à une revue des "facilités" de financement du Fonds pour apprécier leur adéquation au soutien financier des pays membres. Il a ainsi été décidé d'éliminer la Facilité de financement des stocks régulateurs, la Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus, les soutiens du FMI aux fonds de stabilisation des devises et aux opérations de réduction de dette et de service de la dette des banques commerciales. Il a également décidé de renforcer les politiques du Fonds visant à la prévention des crises, notamment en examinant les modifications à apporter à d'autres facilités, en particulier les lignes de crédit pour imprévus. Enfin, suite aux allégations de

mauvais emploi des ressources du Fonds ou de détournement, le conseil d'administration effectuera une revue de ses politiques et procédures.

9. L'assistance technique et la formation

Le FMI poursuit une importante activité d'assistance technique et de formation au bénéfice de ses Etats membres, au moyen de missions des membres de son personnel, de consultants et d'experts, ainsi que par l'intermédiaire de l'institut du Fonds. Au cours de l'exercice écoulé, ces activités ont représenté 19% de ses dépenses administratives et, en prestations, 300 personnes-années. En juin 1999, le conseil d'administration a procédé à une évaluation de ces activités et, en mars 2000, il a adopté une révision de cette politique.

10. La direction du FMI a été affectée par le départ de son directeur général et de l'un de ses trois directeurs généraux adjoints ; M. Köhler a été désigné comme nouveau directeur général à compter du 1^{er} mai 2000.

PRESENTATION
RAPPORT SUR LE DEVELOPPEMENT
DANS LE MONDE 2000/2001
Banque mondiale
(Présenté le 12.9.2000, à Paris)

Le rapport de la Banque Mondiale sur le développement dans le monde 2000/2001, "Combattre la pauvreté", annonce une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté des IFI. La recherche de solutions adaptées à la gestion des déséquilibres globaux, la prise en compte de l'évolution de la conjoncture internationale fortement modelée par deux types de chocs, crises financières (crise asiatique, en Russie et en Amérique Latine) et les désastres naturels de ces dix dernières années, ont notablement réorienté les politiques d'intervention de la Banque Mondiale. Alors que le rapport de 1990 "la Voix des pauvres" soutenait une vision libérale du développement, pendant d'une croissance intensive en main d'œuvre et en services sociaux à grande échelle, le rapport 2001 promeut une vision intégrée du développement élaborée à partir de trois dimensions qui interagissent et se renforcent mutuellement : les opportunités, l'insertion, la sécurité matérielle.

La reconnaissance de l'aspect multidimensionnel (monétaire et non monétaire) de la pauvreté, la prise en compte de la vulnérabilité des agents, ainsi qu'une adaptation de la relation développement-croissance aux inégalités initiales (monétaires et sociales) liées aux dotations en facteurs de croissance constituent les apports novateurs de ce rapport.

- Le développement des opportunités : la Banque propose de chercher à augmenter les actifs des pauvres en favorisant leur plus grande accession aux marchés internationaux et par des politiques de redistribution de l'Etat, d'adapter les réformes au cadre institutionnel national et aux trajectoires économiques et de renforcer l'impact micro-économique des réformes ;
- l'insertion : accompagnant les politiques de décentralisation et de démocratie participative, elle vise à atténuer et à combattre les effets déstabilisateurs de la corruption par un accès systématique et public à l'information financière et une assise renforcée du cadre institutionnel. En référence aux apports théoriques de A. Sen, la démocratie est présentée comme le modèle politique exemplaire de maîtrise de la pauvreté ;
- la sécurité matérielle : les populations vulnérables doivent apprendre à gérer les risques. Une politique plus globale de prévention des crises économiques et des catastrophes naturelles est à promouvoir. Il s'agit de limiter dans le temps la pauvreté transitoire avant que ne se pérennise la pauvreté chronique, voire intergénérationnelle, par des mécanismes d'adaptation aux chocs (création d'actifs publics et privés, micro-finance, etc.). La mise en place de "filets de sécurité" est au cœur des stratégies de lutte contre l'aggravation des inégalités nationales.

La nouvelle architecture financière internationale appelle des actions globales axées sur ces trois piliers :

- le financement des biens publics globaux ;
- le développement social et la lutte contre l'exclusion ;
- la stratégie nationale de réduction de la pauvreté par la poursuite de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (annulations de dettes) ;
- la participation des pays pauvres aux forums mondiaux.

Les stratégies pays de la Banque mondiale s'inspireront désormais de ce cadre de développement promoteur d'une approche globale du développement que pilotent les pays récipiendaires eux-mêmes.

**Note de la CFDT sur le rapport du
gouvernement sur les activités du FMI et de la
Banque mondiale
(24 novembre 2000)**

La conversion de la Banque Mondiale à l'objectif de réduction de la pauvreté est à juste titre relevé positivement par le rapport du Ministère des Finances. Mais cet objectif n'est crédible que si la promotion des droits sociaux fondamentaux et la mobilisation des différents acteurs de la société civile (syndicats, ONG, entreprises) est perçue comme une condition essentielle des différentes actions de développement.

1) La lutte contre la pauvreté passe par un plus grand respect des droits sociaux fondamentaux

Le rapport du Ministère des Finances reste très en retrait sur le rôle que devrait jouer le FMI et la Banque Mondiale dans la promotion des normes sociales fondamentales contenues dans les conventions de l'OIT.

Les interventions des institutions de Bretton Woods ont pourtant des impacts sociaux importants dans les pays où ils interviennent et le respect des conventions de l'OIT. Les politiques recommandées par le FMI dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, en matière de privatisations ou de politiques d'investissement par exemple, ont souvent conduit à un affaiblissement des garanties sociales des travailleurs.

Les interventions financières de la Banque Mondiale pourraient être l'objet de politiques incitatives et d'un suivi des progrès enregistrés par les pays concernés pour le respect des conventions internationales de l'OIT.

Durant de nombreuses années, les institutions financières internationales ont considéré qu'il s'agissait là de questions politiques pour lesquelles elles n'avaient pas de mandat. C'était pourtant une position difficilement tenable dans la mesure où, par exemple, les conseils que la Banque Mondiale prodigue aux pays emprunteurs sont souvent assortis de propositions visant à modifier la législation du travail, question éminemment politique.

Depuis quelques temps, dans le cadre de la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté, la Banque Mondiale s'est investie davantage dans la lutte contre le travail des enfants ou contre le travail forcé. Cependant, cette nouvelle orientation aurait besoin d'être affirmée, renforcée et systématisée.

Premièrement, il est nécessaire de changer, dans les modes de décision de la Banque Mondiale, le statut des normes sociales relatives au travail forcé, au travail des enfants et à la non discrimination sur le lieu de travail. Dans les cahiers des charges de la Banque Mondiale, définis en vertu de son contrat standard de passation de marché, ces trois normes sociales font partie des recommandations et des clauses non contraignantes. Avec l'ensemble du mouvement syndical, la CFDT demande que le Conseil des Directeurs Exécutifs de la Banque modifie le statut de ces normes en vue de les rendre contraignantes.

Deuxièmement, en mettant au point rapidement, dans le cadre des stratégies d'assistance aux pays emprunteurs et comme la Banque Mondiale en a émis l'intention, une " boîte à outils " qui définisse des exigences relatives au marché du travail avec des procédures d'évaluation du niveau de respect des droits sociaux fondamentaux. Il s'agit là de politiques incitatives non conditionnelles que la France et l'Union européenne se doivent de promouvoir et d'accélérer la mise en œuvre.

Troisièmement enfin, il est souhaitable d'organiser une coopération institutionnelle et régulière entre l'OIT, les institutions de Bretton Woods et le mouvement syndical afin de prendre en compte les rapports de l'OIT sur la situation des droits sociaux dans chaque pays. Un dialogue tripartite OIT, IFI, partenaires sociaux, en matière de politiques sociales nationales devrait s'établir dans chaque pays.

Voilà des procédures et des dispositifs que le Ministère des Finances aurait pu, ou devrait à l'avenir, défendre au sein des institutions internationales.

2) En matière d'aide multilatérale, le renforcement des acteurs sociaux locaux est prioritaire

Les institutions de Bretton Woods considèrent encore que, parmi les droits sociaux fondamentaux mis en avant dans la déclaration de 1998 de l'OIT, la liberté d'association et le droit à la négociation collective sont des matières trop nettement politiques pour faire partie du mandat donné par les Etats.

Alors que le récent rapport de la Banque Mondiale sur le développement mondial met fortement l'accent sur la nécessité de donner du pouvoir aux pauvres, la CFDT et l'ensemble du mouvement syndical aimerait voir la Banque favoriser la liberté d'association, l'émergence d'acteurs syndicaux autonomes et démocratiques étant une condition essentielle à la transformation des rapports de pouvoirs au sein des différentes sociétés.

Nous souhaitons que ce sujet fasse l'objet d'un débat au conseil des directeurs exécutifs, de façon à faire évoluer la position de la Banque dans le temps, comme ce fut le cas par le passé pour le concept de bonne gouvernance.

Le renforcement des acteurs sociaux locaux ne passe pas seulement par le respect de ces deux droits sociaux fondamentaux, mais aussi par la pleine association des acteurs de la société civile de chaque pays sur les différentes questions sociales.

Depuis longtemps, soucieux de ne pas tomber sous l'accusation d'ingérence, le FMI et la Banque Mondiale ont concentré leurs moyens sur des programmes privilégiant l'action économique, comprise comme neutre politiquement. De ce fait, elles se sont enfermées dans des relations entre Etats, de pays créanciers à pays débiteurs, sans associer les acteurs sociaux locaux dans l'élaboration et la conduite des actions de développement.

Il apparaît ainsi que les plans d'ajustement structurel et les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté n'ont pas fait l'objet de consultation préalable auprès des ONG ou des organisations représentatives de salariés ou d'employeurs. Ce faisant, les dynamiques engagées, y compris en matière de lutte contre la pauvreté, ne prennent pas suffisamment en compte la nécessité, pour être efficaces, de renforcer les acteurs non gouvernementaux. Quant aux plans d'ajustement structurel du FMI, celui-ci en reconnaît les limites et les conséquences sociales très négatives.

La CFDT souhaite que s'instaure entre le FMI et la Banque Mondiale d'une part et les organisations du mouvement syndical international d'autre part, une relation institutionnelle comme l'a fait l'OCDE avec le TUAC. Sur le plan national, les syndicats devraient être systématiquement inclus dans les consultations prévues à l'article 4 des statuts du FMI et dans le suivi de ses programmes.

Il ne s'agit pas seulement de consulter les acteurs non gouvernementaux afin de faire émerger des idées nouvelles. Il s'agit aussi de considérer que les acteurs de la société civile, notamment les syndicats, sont dans leur domaine, des acteurs à part entière du développement, et qu'ils contribuent, à côté de leur gouvernement et au sein de leur société, selon des modalités propres et autonomes, à lutter contre la pauvreté.

Il est ainsi essentiel que l'élaboration des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté intègrent le soutien et le développement du dialogue social ainsi que celui de la négociation collective sectorielle, avec les financements y afférant. Il est donc nécessaires que ces programmes associent les acteurs non gouvernementaux, notamment les organisations représentatives de travailleurs des pays concernés, et les intègrent parmi les opérateurs éligibles.

Loin de réclamer leur fermeture, le mouvement syndical considère donc que la vraie réforme des institutions de Bretton Woods passe par un élargissement de leurs objectifs d'action aux aspects sociaux et environnementaux, et par un prolongement de leurs modalités d'intervention, au-delà des politiques gouvernementales. Elles doivent davantage soutenir, associer et financer les différents acteurs non gouvernementaux.

La CFDT propose que l'Union européenne dans le cadre de sa politique de coopération internationale, et la France comme Etat membre de ces institutions financières, insistent davantage sur la nécessité de réformer dans cette direction les axes et les modes d'intervention du FMI et de la Banque Mondiale.

3) Un bon exemple d'application : les procédures d'annulation de la dette des pays les plus pauvres

Le rapport du Ministère des Finances décrit dans un long développement le cadre de procédure retenu par les pouvoirs publics pour l'annulation des dettes bilatérales des pays concernés par les engagements pris il y a plus d'un an à Cologne.

Bien qu'il affirme la nécessité d'associer les acteurs de la société civile à l'annulation de la dette, le rapport avance un mécanisme qui ne quitte pas le terrain des rapports habituels entre gouvernements. Il se situe dans le cadre des cadres stratégiques des plans de lutte contre la pauvreté sans remettre en cause la façon dont ils ont été jusqu'ici élaborés localement.

Sur ce dossier, la France a un rôle à jouer dans les modalités concrètes qui seront retenues pour la gestion des ressources dégagées par les annulations de dette. La CFDT considère que les acteurs syndicaux au Sud doivent être consultés sur les plans de lutte contre la pauvreté présentés par leur pays, qu'ils doivent être associés avec les acteurs sociaux français à la gestion des fonds libérés dont une partie devraient financer des projets dont ils seraient les opérateurs.

Sauf à s'engager dans cette direction, le choix, fait par les pouvoirs publics et mis en avant par le rapport du Ministère des Finances, de ne pas retenir un mécanisme de fonds de

contreparties à la française pour s'engager sur la voie du refinancement par don, ne pourrait trouver de justification que dans la volonté de maintenir les programmes d'aide au développement dans le tissu étriqué des relations d'Etat à Etat.

En soutenant ainsi le rôle des acteurs sociaux et non gouvernementaux au sein du FMI et de la Banque Mondiale, les Etats européens, permettraient l'émergence ou le renforcement de modèles sociaux alternatifs au modèle anglo-saxon. Comme l'espace social européen en construction mais selon des modalités différentes, ces systèmes sociaux trouverait le soutien nécessaire pour se fonder sur la légitimité des acteurs sociaux collectifs, sur la négociation et le contrat collectif, tout en s'insérant dans l'économie mondialisée.

Nous pensons nécessaires que le FMI et la Banque Mondiale abandonnent une logique trop libérale qui a jusqu'ici échoué contre la pauvreté, parce qu'elle dissocie toujours la dimension économique des réalités sociales et politiques. Il s'agit de défendre au sein de ces deux institutions une logique d'intervention qui articule l'économique et le social, qui soit plus respectueuse des sociétés et qui assure la promotion de systèmes sociaux alternatifs.

Paris, le 24 novembre 2000

**Note du FNTP/MEDEF sur les activités du FMI et
de la Banque mondiale**
(Daniel Tardy, 28 septembre 2000)

1/ La pauvreté reste largement répandue

Sans sous-estimer les nouvelles orientations adoptées par les Institutions financières internationales dans un contexte de régression des crises financières de certains Pays émergents et de bon niveau de la croissance mondiale, l'on ne peut pas ignorer que, depuis les Accords de Bretton Woods, les situations d'extrême pauvreté, à travers le monde, se sont étendues et aggravées.

Aussi, tout en prenant acte des nouvelles options plus favorables aux Pays pauvres et qui, au demeurant, sont encore à l'état d'intentions, nous ne pouvons exprimer une appréciation qui pourrait être interprétée comme un satisfecit, au moins relatif et, à tout le moins, prématuré.

L'ambiance dans laquelle se sont déroulées, à Prague, les Assemblées Annuelles de ces Institutions témoigne que les **politiques dites " d'ajustements structurels "** n'ont pas été sans conséquences aux plans humain et social, s'il est vrai que 3 milliards de personnes vivent, aujourd'hui, avec moins de 2 dollars par jour...

2/ Ce rapport maintient l'ambiguïté quant au concept de " Société Civile ".

J'observe que les Pouvoirs Publics retiennent dans leurs formulations (ainsi que dans le procès-verbal du Séminaire de Dourdan), une définition qui tend à **réduire la Société Civile à ses composantes sociales**, à base d'ONG, de partenaires syndicaux, universitaires et associatifs.

J'insiste, à nouveau, sur la nécessité d'**intégrer** pleinement l'**entreprise** dans ladite Société Civile.

Je relève, d'ailleurs, que dans un texte rédigé, sous l'égide du HCCI, au titre du " Sommet du Millénaire ", il est rappelé que " la notion de Société Civile ne doit pas être utilisée de façon homogène. Elle ne doit pas être instrumentalisée par des groupes communautaires ou confessionnels. Elle ne doit pas servir des positions idéologiques... ".

Je souhaite que le rapport du Gouvernement au Parlement, à propos des Institutions Financières Internationales, soit l'occasion d'une **prise de position définitive**.

Cette observation de fond s'applique, bien évidemment, autant aux Etats contributeurs qu'aux Pays bénéficiaires des programmes qui découlent de " cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté ", réalisés sous l'égide du FMI.

- 3/ Le rapport du Ministre des Finances ne fait pas référence à l’**accord de partenariat** entre les **Etats ACP**, la **Communauté Européenne** et ses Etats membres.

On ne peut concevoir que le commentaire français des activités du FMI et de la Banque Mondiale passe sous silence cette convention conclue, en juin dernier, à Cotonou.

Cette lacune n’est pas en cohérence avec la volonté d’une représentation unique de l’Union Européenne, au sein de ces Institutions, ni avec la volonté affichée d’une influence plus en rapport avec nos contributions, ni avec l’ambition de faire prévaloir un “ modèle européen de coopération ”.

Plus concrètement, cet accord de partenariat privilégie les **approches régionales** des stratégies de développement, de nouveaux **dispositifs de coopération financière** et un appui plus marqué aux **investissements et au développement du secteur privé**.

Il est, par exemple, difficile d’évoquer l’activité, depuis Washington, de la Société Financière Internationale ou de l’Agence Multilatérale de Garantie des Investissements en passant sous silence la création de **fonds de garantie** prévue dans la Convention de Cotonou.

L’évocation de cette dernière devrait être, aussi, l’occasion, pour les Pouvoirs Publics français, de se déclarer sensibles à la nécessité de **mieux accueillir**, dans l’Union européenne, **les produits des Pays pauvres**, nonobstant une politique agricole commune dont il convient de bien contrôler les effets.

- 4/ Dans la présentation des activités du FMI et du groupe de la Banque Mondiale, le Gouvernement pourrait mieux expliciter **les attentes dans les domaines de la formation** à tous niveaux, notamment, en matière de **cadres techniques intermédiaires**.

L’exigence de développer des procédures d’audit et d’évaluation indépendantes, dont le FMI fait légitimement une priorité, ne peut pas être sans relation avec un effort général de qualification et d’expertise.

- 5/ Il est opportun que le Gouvernement français fasse bien clairement connaître son adhésion à la finalité majeure de l’intervention du FMI et de la Banque Mondiale à savoir d’accompagner les Pays bénéficiaires vers l’obtention de **financements privés stables**.

L’implication du secteur privé et sa responsabilisation quant aux décisions d’investissements passent, comme le souligne, d’ailleurs, le rapport, par un “ corpus universel de règles économiques et financières internationales ” qui ne serait pas sans effet **sur l’orientation des capitaux à des fins productives**.

A cet égard, la mise en place d’un “ **Forum de Stabilité Financière** ” est, certes, une intéressante initiative sous réserve d’une mise en œuvre réelle des recommandations

des experts quant à ces démarches de transparence et d'identification des fonds spéculatifs.

- 6/ La fin de la crise financière des Pays émergents et la forte décrue de leurs besoins de financement paraissent contribuer à déterminer les Institutions Financières Internationales à consacrer, plus significativement, **leurs ressources aux Pays déshérités dont l'Afrique subsaharienne**.

On ne peut que s'en réjouir si, pour une part, l'arsenal de ces aides est largement consacré au soutien du secteur privé et au micro financement des PME locales.

De même, est-il indispensable que l'**Agence Multilatérale de Garantie des Investissements** augmente, nettement, le nombre et le volume de ces opérations dans les Pays les plus pauvres, surtout, en matière d'infrastructures et d'industries.

Notre appréciation doit mieux expliciter **l'indispensable cohérence entre la stratégie de redéploiement territorial des Institutions de Bretton Woods** et nos actions dans les nouvelles **Zones de Coopération Prioritaires**.

- 7/ S'agissant des initiatives pour Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE), la France doit veiller, à travers le **ratio dette/exportation**, à ce que l'abaissement des seuils de "**soutenabilité**" de cette dette intègre bien l'excessive vulnérabilité des marchés des matières premières aux cours mondiaux.

En d'autres termes, dans ce domaine très sensible des **conditionnalités**, nous devons être plus exigeants dans la définition concrète et intelligible de ces seuils de "soutenabilité".

- 8/ Malgré l'existence de "mécanismes institutionnels de dialogue", il ne semble pas qu'en **situation de crise**, la coopération **FMI/BIRD** soit très satisfaisante. Nous devrions exprimer quelques préoccupations à cet égard.

Il ne suffit pas de proclamer les vertus "de l'approche globale et du pilotage local" avec de fermes résolutions en matière de partenariat et de consultation pour **s'exonérer d'une capacité de réaction rapide face à des situations sérieusement dégradées**.

- 9/ Le rapport du Ministre des Finances n'évoque pas l'existence, en interface de ces institutions internationales, de notre "Mission pour la coopération non gouvernementale" au sein du Ministère des Affaires Etrangères.

Puisque le rapport souligne les "bonnes relations entre la BIRD et l'Agence Française de Développement", l'existence de la Mission devrait être rappelée.

**Les organisations onusiennes
d'aide au développement**

Plusieurs types d'organisations du système des Nations unies participent à l'aide aux pays en développement. Le tableau ci-dessous en fournit les principales caractéristiques.

<i>Institutions financières spécialisées</i>	Missions	Moyens
FIDA Fonds international de développement agricole	Aider les populations rurales pauvres des PED, concours financiers très favorables	419 millions de dollars (4 ^{ème} reconstitution, 1997-1999) ; mise en œuvre déléguée
FMI	p.m.	p.m.
Banque mondiale	p.m.	p.m.
<i>Institutions spécialisées ONU</i>		
ONUDI (développement industriel)	Promouvoir et aider le développement industriel des PED, avec une priorité vers les pays les plus pauvres	Budget de 133 millions de dollars en 2000-2001, la part de l'assistance technique étant plafonnée à 6% de ce budget
<i>Organes subsidiaires de l'AG des Nations Unies</i>		
CNUCED (Conférence des NU pour le commerce et le développement)	Promouvoir le développement du commerce, des investissements et de la coopération économique internationale, forum d'échanges et cadre de négociations	Coopération technique : 25 millions de dollars par an ; 400 fonctionnaires
FAO (Organisation des NU pour l'alimentation et l'agriculture)	Organiser le développement mondial des ressources agricoles	Budget 2000-2001 : 650 millions de dollars ; 4000 fonctionnaires
<i>Organes subsidiaires de l'ECOSOC (Conseil économique et social)</i>	ECOSOC : coordination des activités économiques et sociales	
Commission du développement durable	Suit la conférence sur le développement et l'environnement	
Comité des politiques de développement		
Comité de la science et de la technologie au service du développement		
Commission du développement social		

Commissions régionales, dont :		
<ul style="list-style-type: none"> - commission économique et social de l'Asie et du Pacifique - commission économique de l'Amérique latine et des Caraïbes - commission économique pour l'Afrique - commission économique et sociale pour l'Asie occidentale 		
<i>Fonds et programmes</i>		
Fonds des NU pour l'enfance		
PAM (programme alimentaire d'urgence)	Opérations d'urgence	
PNUD (programme des NU pour le développement)	Aider au renforcement des capacités nationales des PED ; priorités : élimination de la pauvreté, promotion de l'équité, régénération de l'environnement, promotion des femmes ; coordination des organes des NU dans le domaine du développement ; gestion des quatre fonds ci-après	Budget 2000-2001 : 585 millions de dollars + autres contributions, total= 2,1 milliard de dollars en 1999 Gestion des programmes déléguée à des agences
Fonds d'équipement des NU (FENU)	Aide au développement de 15 PMA	103 millions de dollars en 2000-2001
Fonds de développement des NU pour la femme (UNIFEM)	Promouvoir la participation des femmes au développement	Budget : 48,1 millions de dollars sur 2000-2001
Programme des volontaires des NU		
Fonds des NU pour la population (FNUAP)	Favoriser l'établissement de programmes démographiques, coordination du suivi de la conférence sur la population et le développement (Le Caire, 1994)	Budget de contributions volontaires, 283 millions de dollars en 1999 (dont 20% pour le fonctionnement), 900 agents
Programme des NU pour l'environnement (PNUE)	Promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement, gestion administrative des conventions	Fonds pour l'environnement : 102 millions de dollars sur 1998-1999
Programme commun co-parrainé sur le VIH/SIDA		

**AUDITION DE LA COMMISSION 3 DU HCCI
DECLARATION LIMINAIRE DE
M. Flemming LARSEN
Directeur du bureau Europe du FMI
(7 novembre 2000)**

**Coopération financière multilatérale
et lutte contre la pauvreté — Le rôle du FMI**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Haut Conseil de la coopération internationale, mes premiers mots seront pour vous remercier de m'avoir invité, en tant que représentant permanent du Fonds monétaire international (FMI) en Europe, à prendre part à ces auditions. C'est avec plaisir que j'évoquerai avec vous, comme vous me l'avez proposé, deux volets importants de l'action du FMI : la coopération financière multilatérale et la lutte contre la pauvreté.

Le rôle du FMI à l'aube du XXI^e

Il n'est pas inutile, pour prendre la pleine mesure du rôle joué par notre institution dans l'économie mondiale contemporaine, de nous remémorer ce qu'a été le demi-siècle écoulé depuis la création du FMI. De toute évidence, l'économie mondiale a connu en l'espace de cinquante ans une mutation sans précédent, au point que beaucoup estiment qu'elle n'a plus grand chose de commun avec le monde hérité de la grande dépression des années 30 et de la seconde guerre mondiale.

Je rappellerai brièvement quelques unes de ces mutations (sept au total) :

- 1 L'innovation technologique et les gains d'efficience, tout d'abord. Ils ont amélioré la productivité et les conditions de vie dans une grande partie du monde. C'est grâce au relèvement des niveaux de vie, par exemple, que la demande de services augmente plus vite aujourd'hui que celle des biens manufacturés dans les vieux pays industriels — ce qui crée de nouvelles activités et exige des compétences que nul n'aurait imaginées il y a cinquante ans.
2. Les progrès des libertés politiques — et, avec elles, de la liberté économique — à travers le monde. Ces progrès ont accru de façon spectaculaire le rôle des forces du marché, et donnent une "prime à la flexibilité" aux entreprises qui se disputent les parts de marché. Certes, les mutations structurelles rapides qu'entraînent l'évolution des techniques et l'intensification de la concurrence ont eu aussi, à l'occasion, des conséquences douloureuses sur le plan social. Mais la société dans son ensemble a incontestablement bénéficié de ces changements.
3. La redéfinition du rôle de l'État. Il assure une part beaucoup plus limitée de la production depuis l'engagement du processus des privatisations, mais son rôle a gagné

en importance dans des domaines tels que la création d'institutions solides, la prestation de services publics, la mise en place de dispositifs de protection sociale ou le maintien de la stabilité financière.

4. La réorientation des politiques économiques conduites au plan national. Elles aussi ont beaucoup changé, et à plus d'un titre. Jusqu'aux années 70, l'État était considéré comme responsable du plein emploi, qu'il s'efforçait d'atteindre par une politique de gestion active de la demande. Aujourd'hui, les pouvoirs publics conservent bien sûr cette responsabilité, mais on attend d'eux qu'ils contribuent à cet objectif de façon plus indirecte, en s'appliquant à maintenir la stabilité des prix et à conduire une politique financière responsable. La politique budgétaire conserve un certain rôle, mais il s'agit surtout, désormais, d'éviter que d'amples déficits budgétaires ne privent le secteur privé des financements dont il a besoin pour ses investissements. La politique monétaire joue elle aussi un rôle de stabilisation important tout au long du cycle économique, mais beaucoup plus centré sur la stabilité des prix.
5. Les mutations structurelles. C'est dans ce domaine — où l'on insistait souvent, par le passé, sur la nécessité de réguler l'économie — que les changements ont été sans doute les plus profonds. On s'efforce davantage maintenant de favoriser la libre concurrence, car les forces du marché apparaissent mieux à même d'organiser le système économique que ne peuvent le faire la réglementation ou les décisions administratives. Mais on admet aussi de plus en plus, bien sûr, que les forces du marché doivent opérer dans le cadre de règles et de principes bien définis pour limiter les excès et les échecs du marché.
6. La libéralisation des échanges internationaux. Les progrès de la démocratie et de la liberté économique au plan national ont encouragé les pays à s'ouvrir aussi sur l'extérieur : les obstacles au commerce international ont été fortement abaissés dans bien des secteurs, et la libre circulation des capitaux est désormais presque totale entre la majorité de nos pays. Et les principales monnaies du monde flottent aujourd'hui librement les unes par rapport aux autres, alors qu'elles étaient liées entre elles par des parités rigides jusqu'au début des années 70.
7. Dernier point, l'interdépendance entre les nations et la complexité croissante du système économique sont telles, aujourd'hui, que les pays ont de plus en plus de difficultés à résoudre seuls leurs problèmes économiques. Cette prise de conscience a entraîné un resserrement de la coopération économique internationale, et l'on peut tabler sans risque, je crois, sur une poursuite de ce mouvement dans les prochaines décennies.

Il est clair que ces changements ont demandé des adaptations et des ajustements constants de la part de nos pays membres. Il a également été nécessaire d'adapter le rôle du FMI à ces nouvelles conditions afin de nous permettre de continuer à remplir notre mandat primordial, tel qu'il est formulé à l'Article 1 de nos Statuts (ci-joint).

En fait, alors même que le système monétaire international a beaucoup évolué depuis le régime de Bretton Woods — et continue à se transformer — le rôle du FMI s'est étendu, car le nombre de nos pays membres n'a cessé de croître et, tous ensemble, ils recherchent par la coopération des solutions aux problèmes de l'économie mondiale. Mais notre rôle ne se limite

pas à servir de foyer de réflexion face aux nouveaux défis : nos pays membres voient dans le FMI une précieuse source d'information et de conseils.

Cela m'amène à souligner deux enjeux économiques et financiers de la plus grande importance pour le FMI et l'ensemble de ses membres.

Premier impératif : mettre sur pied un système financier international solide — la fameuse architecture dont on entend si souvent parler — capable de favoriser la poursuite de l'intégration économique et financière tout en limitant les risques de crises.

Deuxième nécessité pressante : stopper, puis inverser la divergence croissante des revenus qui creuse le fossé entre les nations les plus pauvres et les plus riches. Ce n'est pas seulement un impératif moral, c'est probablement une condition préalable importante pour que le monde connaisse paix et stabilité.

Édifier une architecture financière solide

Nos pays membres s'accordent désormais largement sur l'idée que la libéralisation et l'intégration des marchés financiers permettent des gains d'efficacité considérables dans l'affectation des ressources, qui stimulent la croissance et l'amélioration des conditions de vie dans le monde entier.

Mais dans le même temps, il y a des risques, que les récentes crises financières sont venues nous rappeler : la défaillance des marchés, aussi bien que celle de la politique économique, peut créer d'énormes déséquilibres financiers, bientôt suivis par un revirement soudain et brutal du marché.

Fort de ces enseignements, le FMI intensifie ses efforts sur plusieurs fronts :

- pour évaluer de manière plus transparente la solidité des fondamentaux économiques de chaque pays, en particulier de son secteur financier;
- pour renforcer la surveillance, de manière à détecter le plus tôt possible les signes de vulnérabilité;
- pour mieux conseiller les pays membres en leur montrant comment mieux s'armer pour faire face aux chocs externes, par exemple en s'astreignant à respecter des normes et codes de bonne conduite dans divers domaines;
- pour mieux comprendre les forces qui agissent sur les marchés financiers mondiaux;
- pour aider les pays à préparer comme il faut le terrain avant de déréglementer les mouvements de capitaux, moyennant des réformes ordonnées;
- pour assurer un meilleur partage de la charge entre le FMI et les créanciers privés, dès lors qu'il s'agit de résoudre une crise, afin de réduire les risques d'effets pervers et d'éviter de nourrir l'idée que l'aide financière du FMI sert à tirer d'affaire les créanciers privés. (Soit dit en passant, ce partage de la charge est sans doute dans l'intérêt des créanciers privés, car il devrait réduire les incertitudes et les risques de panique.)

Le FMI s'applique sans relâche à s'adapter aux réalités nouvelles et à la nouvelle compréhension que l'on gagne du fonctionnement du système économique et financier mondial, qui semble avoir d'innombrables surprises en réserve.

Le FMI face au problème de la pauvreté

J'en viens maintenant au problème de la pauvreté, qui, je le sais, est au cœur des préoccupations du Haut Conseil.

Les causes de la pauvreté

Le FMI fonde son action contre la pauvreté sur son analyse de l'échec des nombreux pays qui n'ont pas profité de la prospérité que le demi-siècle écoulé a apportée au reste du monde. Ces raisons sont complexes et varient d'un pays à l'autre — erreurs économiques, carences institutionnelles, instabilité politique, troubles civils ou conflits armés chroniques. Tous ces problèmes ont fait obstacle à la mise en place d'incitations économiques appropriées dans ces pays.

L'inefficacité de l'assistance financière apportée par les pays riches, notamment durant la guerre froide, n'est pas étrangère non plus à cette situation. L'aide extérieure a certes joué un rôle clé dans l'augmentation de l'espérance de vie, dont les pays les plus pauvres ont aussi bénéficié. Mais, trop souvent, l'aide généreuse accordée des années durant à des conditions concessionnelles n'a pas suffi à engager ces pays dans la voie d'une croissance durable.

La peur de la mondialisation

Le faible niveau d'investissement direct étranger et d'autres apports de capitaux privés dans les pays pauvres et l'inaptitude apparente de ceux-ci à soutenir une concurrence toujours plus vive sur les marchés d'exportation sont fréquemment avancées pour présenter ces pays comme les laissés-pour-compte du processus de mondialisation qui a marqué les vingt-cinq dernières années. Si l'intégration de plus en plus poussée d'une économie mondiale menée par les lois du marché multiplie les chances offertes aux pays qui peuvent s'appuyer sur des fondamentaux solides, certains observateurs craignent qu'elle ne pénalise trop lourdement les faiblesses économiques et en déduisent qu'il est préférable que les pays pauvres se tiennent à l'écart du processus. Le creusement du fossé entre riches et pauvres explique sans doute aussi, en partie, cette hostilité à la mondialisation et aux "valeurs occidentales", dans lesquelles beaucoup veulent voir le fondement idéologique de l'évolution en cours.

Cependant, dans les pays en développement eux-mêmes, un tel rejet de la mondialisation est rare. En effet, dans leur grande majorité, les pays en développement demeurent convaincus que la mondialisation leur est favorable et que c'est dans ce cadre qu'ils tireront le meilleur parti de leurs ressources.

L'engagement du FMI contre la pauvreté

Nos réunions à Prague nous ont montré qu'il existe un solide consensus au sein de nos États membres — la quasi-totalité du monde — pour que le FMI continue d'assister les pays les plus pauvres, en collaboration avec la Banque mondiale et les autres organisations

internationales ou bailleurs de fonds bilatéraux. C'est donc un rejet des thèses avancées par ceux qui, dans le débat sur l'architecture financière internationale, souhaiteraient que le FMI se concentre sur la résolution des crises et la stabilisation financière des pays à revenu intermédiaire ou élevé pleinement intégrés au système financier mondial et se désengage, pour l'essentiel, des économies les plus pauvres.

Il y a, en effet, de multiples raisons pour lesquelles le FMI doit rester engagé dans ces pays. D'abord, notre institution est universelle et a pour mission de servir tous les États membres, y compris les plus démunis. Ensuite, les pays pauvres ont autant besoin de stabilité macroéconomique — c'est-à-dire d'une faible inflation, d'une politique budgétaire responsable et d'un régime de change viable — que les mieux lotis, et, par son mandat, le FMI est tenu de conseiller ses membres sur chacun de ces points. Enfin, notre institution a un rôle essentiel à jouer dans la nouvelle initiative "renforcée" en faveur des pays pauvres très endettés. Cette initiative a pour but d'alléger l'endettement de ceux qui, parmi eux, appliquent des programmes de réforme visant à éradiquer les causes profondes de leur dette et de faire en sorte que l'allégement dont ils bénéficient serve effectivement à faire reculer la pauvreté. Le FMI se concentre surtout sur le volet macroéconomique de ces efforts, et la Banque mondiale sur les mesures de lutte contre la pauvreté. Les autorités et la société civile des pays concernés, pour leur part, sont appelées à assumer une plus grande responsabilité dans l'élaboration des réformes. Ainsi, la lutte contre la pauvreté sera prise en charge par les intéressés.

La lutte contre la pauvreté exige l'engagement de tous

Le FMI souligne depuis longtemps déjà (tout comme la Banque mondiale) que la dette de nombreux pays pauvres a atteint des niveaux intolérables. Nous avons bon espoir que l'initiative renforcée mise en œuvre en 1999 pour aider les plus endettés d'entre eux marquera une avancée majeure dans ce domaine. Jusqu'à présent, dix de ces pays remplissent les conditions requises pour bénéficier d'un allégement de la dette au titre de cette initiative. Nous faisons tout notre possible, au FMI comme à la Banque mondiale, pour porter ce total à vingt d'ici la fin de l'année, et comptons bien aller plus loin l'an prochain.

Mais si l'allégement significatif de la dette de ces pays est une dimension essentielle de la stratégie de lutte contre la pauvreté, il ne saurait suffire à lui seul. D'autres réformes s'imposent d'urgence dans les pays pauvres eux-mêmes, qui doivent consolider leurs institutions, renforcer les incitations économiques et améliorer la gestion des affaires publiques. Et les pays industriels doivent, de leur côté, faire davantage d'efforts pour ouvrir complètement leur marché aux exportations des pays en développement. De même, les économies avancées doivent trouver le moyen de soutenir le revenu de leurs agriculteurs sans recourir aux subventions à l'exportation, qui freinent la mise en place d'une agriculture rentable dans de nombreux pays en développement. Ces réformes, trop longtemps différées, auraient à terme des effets bénéfiques considérables pour les pays en développement comme pour les économies avancées. Enfin, les pays industriels doivent améliorer — en qualité et en volume — leur aide publique au développement (APD). Celle-ci représente à l'heure actuelle moins de ¼ % du PNB des pays de l'OCDE et se situe donc bien en deçà de l'objectif de 0,7 % du PNB que la communauté internationale s'était elle-même fixé. L'écart entre les promesses qui ont été faites et le niveau effectif de l'APD est de l'ordre de 100 milliards de dollars par an.

Malheureusement, si les pays créanciers et de nombreuses ONG continuent de se polariser uniquement sur la réduction de la dette, les autres volets de l'aide aux pays pauvres risquent de ne pas être mis en œuvre. Dans ce cas, les chances de succès de cette stratégie seraient grandement compromises.

À long terme, l'avenir des pays pauvres dépendra de leur aptitude à saisir les chances que peut leur offrir une intégration progressive à l'économie mondiale et de l'aide que la communauté internationale leur apportera dans cette entreprise. Il s'agit de faire en sorte que la mondialisation soit au service de tous, et en particulier des plus démunis. C'est bien ce à quoi le FMI s'efforce de contribuer.

**EQUATEUR, Programme d'ajustement
structurel du FMI**
(analyse critique d'un groupe d'ONG)

Après plusieurs mois de chaos économique et d'échec des négociations, le gouvernement équatorien a enfin trouvé un accord avec le FMI. Le "Stand-by Arrangement" permet au gouvernement équatorien de recevoir un prêt initial de 112 millions de dollars. Cinq versements bimensuels de 37 millions de dollars suivront si le gouvernement respecte les conditions imposées par le FMI.

On peut s'attendre cette année à ce que la moitié de la population de l'Equateur se trouve en dessous du seuil de pauvreté. Environ un tiers de la population n'a pas accès à l'eau potable et plus de 40 % n'a pas accès aux services de santé.

1/ Allègement de la dette : Certaines questions restent non résolues, notamment sur l'existence d'un programme d'allègement de la dette et sur la répartition de la dette entre les différents créditeurs.

2/ Réduction de la pauvreté : Quels seront les impacts des politiques du FMI et de la Banque mondiale sur les objectifs de réduction de la pauvreté affirmés lors des Assemblées annuelles de 1999 : la redistribution des ressources et des revenus, le niveau de vie des 20 % de la population la plus pauvre, le prix de base de la nourriture et des produits de première nécessité, la création d'emploi, l'accès à l'eau, aux services de santé primaire et d'éducation ?

3/ Dépenses sociales : l'objectif de dépenses sociales correspondant à 7 % du PIB en moyenne sur trois ans pourra-t-il être maintenu si le PIB continue de diminuer ?

4/ Privatisation : quelles seront les conséquences sociales de la privatisation des services de télécommunications et d'électricité ?

5/L'augmentation des prix : quelles seront les conséquences sociales et environnementales de l'augmentation des prix du pétrole et du gaz ?

6/ L'exploitation d'hydrocarbure : quelles seront les conséquences sociales et environnementales de la construction de nouveaux oléoducs ?

7/ Fuite des capitaux et corruption : quelles mesures peuvent prendre le gouvernement, le FMI, la Banque mondiale et les banques pour éviter que les nouveaux prêts ne renforcent la fuite des capitaux et la corruption ?

8/ La responsabilité du secteur privé dans la crise financière : quelles mesures peuvent être prises pour s'assurer que le secteur privé partage les coûts financiers de la dette et éviter que cela ne retombe sur la population la plus pauvre ?

9/ La gouvernance du FMI : comment s'assurer que les décisions du FMI ne soient pas dictées par les intérêts de la politique étrangère des Etats-Unis ?

10/Dollarisation : le processus peut-il être interrompu ?

11/ La réforme du service public : quels sont les accords prévus entre les transnationales pour garantir des formations aux personnes qui perdront un emploi dans la restructuration des entreprises ?

12/ Crédit : comment la réforme bancaire et le contrôle du système monétaire par la banque fédérale des Etats-Unis peuvent-ils affecter l'accès aux crédits ?

13/ Commerce : quel sera le manque à gagner pour le gouvernement dans la baisse des taxes à l'importation ?

14/ Taxe : comment sera réparti le fardeau de la réforme fiscale sur les différents secteurs de l'économie et les niveaux de revenus dans l'ensemble de la structure fiscale ?

(Agir Ici, AITEC, CRID, avec la participation de : Les Amis de la Terre, Conseil scientifique d'ATTAC, CCFD)

NOTE du Secours Catholique

Direction Action France et Internationale
Département Coopération Internationale
Relations Extérieures
réf. : CI -Rel/20.899

Paris, le 14 novembre 2000

Analyse du chapitre 3 : “ Pour une approche plus intégrée et participative des questions de développement : l’initiative PPLE du Rapport présenté, le 23 août 2000, au Parlement sur les activités du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale en application de l’article 44 de la Loi de finances rectificative pour 1998

CSRP et participation de la société civile

C’est avec grand intérêt que comme nombre des associations de la campagne française “ *Pour l’an 2000, annulons la dette* ” le Secours Catholique / Caritas France a accueilli les intentions affirmées par le Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie, au nom de la France, d’améliorer les modalités de mise en œuvre des allègements de dette et de développer la lutte contre la pauvreté dans un cadre participatif.

Nous prenons ainsi acte de cette volonté de la France (§ 3.1.5. – *les modalités de mise en œuvre des allègements de dette - Le volet bilatéral de l’initiative : un contrat en faveur de la croissance et de la réduction de la pauvreté pour un développement solidaire et durable*) d’apporter : “ *des marges de manœuvre aux pays bénéficiaires de l’initiative pour leur action contre la pauvreté et le développement durable, dans le cadre d’un “contrat de désendettement et de développement” [...] en consacrant les sommes ainsi dégagées à des programmes de réduction de la pauvreté [...] dans le cadre d’une large concertation avec l’ensemble des partenaires du développement* ”. L’un des trois objectifs principaux est d’“ *associer la population et notamment les associations de la société civile et les ONG à la conception et à la mise en œuvre des programmes et projets* ¹. [...] Ce contrat passé entre le gouvernement français et le gouvernement bénéficiaire s’inscrira dans le cadre de la “stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté” mises au point avec l’appui des institutions de Bretton Woods ”.

1 d’ailleurs réaffirmé exactement dans les mêmes termes au § 3.2.4.

§ 3.2. – La lutte contre la pauvreté et le cadre participatif

“ Le président de la Banque Mondiale, lors des assemblées annuelles de 1998, a plaidé pour une approche globale du développement avant de formuler une proposition pour un cadre intégré de développement (*Comprehensive Development Framework*), estimant qu’il ne fallait pas dissocier les aspects structurels humains, sociaux des données économiques, financières et des politiques économiques. Cette vision d’un développement équilibré et humain [...]”, même s’il elle est “ délicate à mettre en œuvre ” doit s’appuyer sur “ une participation accrue des populations et une évolution vers la réforme institutionnelle, la protection aux chocs pour les plus vulnérables, avec une importance particulière accordée aux politiques sociales et aux questions de gouvernance ”.

“ En septembre 1999, le Comité intérimaire et le Comité du développement en décidant le renforcement de l’initiative sur la dette des pays pauvres très endettés et, à cette occasion, en réaffirmant que les marges de manœuvre financières fournies par l’allègement de la dette doivent bénéficier en priorité aux populations les plus vulnérables de ces pays [...] ont proposé une nouvelle approche de la lutte contre la pauvreté ” en définissant le “ cadre stratégique de réduction de la pauvreté (*CSRP ou Poverty Reduction Strategy Paper*) ”².

On ne peut que se réjouir de ces déclarations d’intention exprimées par la Direction du Trésor du MEFI qui, à la suite du FMI et de la Banque Mondiale, vient affirmer que les Cadres stratégiques nationaux de réduction de la pauvreté (*CSRP*) servent désormais de base aux financements concessionnels et à l’allègement de dette. Cette nouveauté, décrite comme une refonte non seulement des processus d’allègement de dette mais aussi de l’ensemble des relations entre bailleurs de fonds et bénéficiaires, doit également servir de cadre d’organisation pour toute aide financière publique aux quelque 80 pays à faible revenu (ou “ pays AID³ ”). C’est donc en fonction de cette nouvelle politique que les pays bénéficiaires doivent concevoir leurs propres programmes économiques de réformes, compatibles avec la mise en œuvre d’objectifs de réduction de la pauvreté soumis à “ l’aval ” des communautés de bailleurs de fonds ou de créanciers. Selon cette position officielle, les relations entre créancier/bailleur de fonds et débiteur/bénéficiaire seront caractérisées par une décentralisation des décisions vers des processus nationaux⁴.

Il est, en effet, important de soutenir les pays bénéficiaires dans leur capacité à identifier les stratégies les plus efficaces de lutte contre la pauvreté, celles ayant le plus grand potentiel d’appropriation et résultant d’une large participation dans l’élaboration à la fois d’une politique et de sa mise en œuvre. Si l’Initiative *CSRP* est acceptée et développée dans les pays bénéficiaires, en corollaire, les bailleurs de fonds doivent admettre la nécessité d’une modification de leur approche.

La question pour la Banque Mondiale et le FMI, mais aussi pour la Direction du Trésor, est donc de savoir si leur culture institutionnelle leur permet de s’adapter au nouveau paysage des Stratégies de réduction de la pauvreté (*SRP*). Le Fonds a, en partie, aidé à créer

2 à noter que le § 3.2.4. “ un effort bilatéral complémentaire et cohérent avec l’effort multilatéral ” reprend exactement dans les mêmes termes (sauf que des verbes au conditionnel ont été mis au futur) le sous-chapitre “ volet bilatéral français de l’initiative ” du § 3.1.5.

3 pays éligibles aux prêts concessionnels de l’AID, Association internationale de développement du groupe Banque Mondiale.

4 Jusqu’alors ces décisions étaient essentiellement prises aux sièges de la Banque et du Fonds à Washington.

ce nouveau terrain, mais est-il vraiment capable de s'y adapter ? Ou, comme le déclarent certains, est-il même souhaitable que le FMI s'y implique ? Les mêmes interrogations concernent le MEFI.

Jusqu'à présent, des documents préliminaires relatifs à l'initiative SRP ressort nettement le parti pris de la Banque, du Fonds et aussi du MEFI pour le noyau de prescriptions politiques connu sous le nom de " Consensus de Washington ". L'accent mis sur l'engagement dans la lutte contre la pauvreté, ne doit pas viser la reconstruction – sous une nouvelle forme – de ce Consensus de Washington.

C'est pourquoi nous nous interrogeons fortement sur ces SRP. S'agit-il pour FMI, Banque Mondiale et Trésor de véritables stratégies de réduction de la pauvreté ou bien tout simplement d'**une stratégie de relations publiques** à destination de la société civile ?

1. - Quelques constats d'un passé récent : l'échec des FASR ⁵ dans les pays à faible revenu

Le cœur des prescriptions politiques de la Banque et du Fonds continue d'emprunter l'approche restrictive des " politiques économiques saines ", avec peu ou pas d'analyse sur " les gagnants et les perdants ", c'est-à-dire d'analyse de l'impact sur l'équité, la redistribution et la sécurité. Le registre des programmes FASR constitue un ensemble homogène de prescriptions politiques et économiques imposées aux programmes nationaux. Le principal reproche que l'on peut adresser à ces programmes FASR est d'être davantage des politiques en mode à Washington que des politiques véritablement déterminées par la réduction de la pauvreté.

Pourtant nombre des documents relatifs aux FASR insinuent que la politique de compression de la demande et le manque d'adaptation aux spécificités nationales ont échoué à promouvoir les perspectives de croissance économique à long terme tout comme elles ont échoué à réduire la pauvreté.

Le lancement de l'Initiative CSRP, lors des assemblées annuelles 1999, est venu répondre au déficit d'" *appropriation* " nationale des réformes d'ajustement. Il est encore trop tôt pour juger de ce que le FMI entend par le fait que les gouvernements prennent la direction et s'" *approprient* " leurs Stratégies de réduction de la pauvreté. Les gouvernements doivent-ils adhérer fondamentalement aux instructions transmises par le Fonds, en suivant les orthodoxies du " Consensus de Washington " ? Ou seront-ils autorisés à être les artisans de voies réellement indépendantes de croissance économique et de réduction de la pauvreté ? Quand le Fonds, et à sa suite le Trésor, reste apparemment aussi impénitent à l'égard du contenu politique des conditionnalités FASR et insiste toujours autant pour que les CSRP aient " le droit des macros ", il est probable que le poids des preuves ne pèse guère en faveur de stratégies de réduction de la pauvreté s'égarant de l'orthodoxie en vigueur à Washington.

La question reste donc de savoir si l'inflexibilité institutionnelle va continuer à être maintenue, lorsqu'il s'agira d'approuver les Stratégies nationales de réduction de la pauvreté ou leur ébauche (CSRP intérimaire).

Par ailleurs, la nouvelle Facilité du FMI pour le financement des CSRP (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance - FRPC) reste toujours soumise à la contrainte des

⁵ Facilité d'ajustement structurel renforcé.

cycles de financement de court terme qui se révèlent inappropriés à surmonter les déficits structurels de long terme des pays à faible revenu.

2. - Ce que l'on peut entendre par participation et appropriation

Le Fonds et le Trésor ont annoncé publiquement leur engagement en faveur d'un processus participatif d'élaboration de cette nouvelle politique. Cependant, à ce stade, il est difficile de saisir ce qu'ils entendent par cette expression. Certains documents du Fonds ou de la Banque traitent participation et consultation comme s'il s'agissait de termes sans précision et interchangeables. Il semblerait que le Fonds pense que la présentation publique des plans de réduction de la pauvreté équivaut à l'approbation par la société civile et donc à une participation suffisante de sa part. C'est pourtant l'un des domaines politiques où les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux pourraient apprendre de l'extérieur, notamment de la société civile, associations et ONG.

Si l'accroissement des capacités (*empowerment*) est reconnu comme la question clef pour aborder, en lien avec une plus large appréhension de la pauvreté, les problèmes de vulnérabilité et d'insécurité humaine, alors est indispensable la participation de la société civile, dès le début du processus d'élaboration politique.

Les acteurs du développement que sont entre autres les ONG ont échafaudé la cause de la participation, après moult années consacrées à développer une meilleure pratique de leur travail de développement. De notre expérience et du bilan que nous en tirons, nous constatons que le travail lié aux projets et programmes n'a connu qu'un résultat médiocre, prédisposé à l'échec qu'il était en raison de l'absence d'implication, lors de l'élaboration du programme, de tous les acteurs pertinents. Il ne suffit pas d'attendre des responsables de la mise en œuvre ("*opérateurs locaux ou ONG*") qu'ils apposent passivement leur tampon sur des politiques et des programmes conçus de l'extérieur ; il ne faut pas non plus attendre des organisations de la société civile de borner leurs apports à l'élaboration de réformes du secteur social comme la santé, l'éducation ou les politiques de filets sociaux de sécurité. La question clef est de savoir si les acteurs pertinents ont ou non une influence dans le façonnement des politiques et l'élaboration du programme ; nous ne pouvons nous contenter de déclaration d'intention du type "*associer la population et notamment les associations de la société civile et les ONG à la conception et à la mise en œuvre des programmes et projets*". Que signifie pour le Trésor "*associer*" ? Est-ce réellement reconnaître les capacités des acteurs du développement et les considérer sur un réel pied d'égalité, c'est-à-dire comme d'authentiques partenaires ?

Une authentique et significative participation exige des moyens considérables tant en temps qu'en ressources. Il ne suffit pas à des institutions bien dotées d'attendre de promptes réponses à ce qui n'est, après tout, que l'un des derniers points à la mode sur la longue liste des Institutions financières internationales.

La mise en œuvre de processus de participation induit de réelles complexités et défis (ainsi, par exemple, la question des mécanismes de médiation de conflits d'intérêts pouvant survenir entre organisations de la société civile). Dans les pays à faible revenu, les contraintes de ressources limitent fortement associations et ONG locales à pouvoir mener des consultations et donc parler au nom des autres. Une augmentation des capacités des pauvres (*empowerment*) et de leurs vrais représentants demande un exercice d'éducation publique sur un certain nombre des questions en jeu dans les politiques de développement pro pauvres. La règle générale devrait être que les processus nécessaires pour discerner ce

que veulent les populations pauvres soient fonction du temps dont eux-mêmes et leurs représentants disposent ainsi que fonction de leurs possibilités pécuniaires.

Le contexte d'extension d'une large et authentique participation nationale dans le développement, l'appropriation et la mise en œuvre des CSRP, exige en retour un profond changement des réponses de la communauté publique des bailleurs de fonds. Pour y réussir, Banque, FMI et autres devront surmonter, pour ne pas parler d'hostilité, l'énorme masse de suspicions accumulées à leur égard en nombre de pays du programme.

Quelques suggestions

Les CSRP demandent une refonte significative et réelle des relations institutionnelles, en raison d'une nouvelle démarche se fondant sur des "conditionnalités issues de la base" à la place de conditionnalités imposées d'en haut. Un tel changement est d'autant plus nécessaire que le nouveau paysage politique doit favoriser une croissance économique, un développement et des stratégies de lutte contre la pauvreté qui soient réellement appropriées à l'échelon national.

1. - Le FMI et la Banque Mondiale ne devraient pas avoir la responsabilité d'approuver les Stratégies de lutte contre la pauvreté

Au minimum, le FMI devrait être destitué de sa fonction décisive d'"aval" et d'approbation lorsque les bailleurs de fonds ont à juger de l'appui à apporter aux CSRP. Agences spécialisées des Nations Unies, assemblées des Groupes Consultatifs, Banque Mondiale etc. sont mieux placés pour exercer ce rôle vital.

La question pour le FMI, en tant que principal interlocuteur officiel entre bailleurs de fonds et gouvernements bénéficiaires, est de savoir si sa culture institutionnelle lui permet de s'adapter au nouveau modèle politique des SRP. Le Fonds a certes, en partie, aidé à créer ce nouveau paysage mais, des documents préliminaires provenant des conseils d'administration de la Banque et du Fonds, on ne peut qu'en déduire que son code génétique le rend incapable d'adapter son noyau habituel de prescriptions politiques ; le même constat se tire également des documents introductifs à l'Initiative SRP.

Le Fonds a fondamentalement pour objectif l'appui de court terme à la balance des paiements ainsi que la surveillance des affaires financières et fiscales. En dépit de récentes déclarations, il apparaît réticent à revoir ses politiques comme à remodeler ses mandats et *modus operandi* pour les adapter à un environnement politique où les Stratégies de réduction de la pauvreté sont élaborées en fonction des spécificités des pays à faible revenu.

Une réelle refonte des relations institutionnelles, axée sur une démarche d'élaboration politique fondée sur une "conditionnalité issue de la base", implique de reconsidérer fondamentalement l'approche du Fonds, non seulement envers l'élaboration de la politique mais aussi envers sa stricte adhésion à des réponses politiques prédéfinies.

Ainsi la fonction antérieure qu'avait le Fonds d'apposer le sceau de son approbation n'a plus place dans la nouvelle rhétorique réorientant la politique de développement à partir des besoins de la base. Si les nouveaux horizons qu'amène la réduction de la pauvreté doivent être élargis au-delà des seuls objectifs de stabilisation et de croissance qui correspondaient aux FASR, alors un nouvel éventail de critères d'analyses et de dispositions institutionnelles doit être apporté à ce nouveau paysage politique.

La suggestion la plus radicale et la meilleure serait peut-être d'endosser les remarques, rapportées par le *Financial Times*, du nouveau Directeur Général, M. Horst Köhler : " *Des activités telles que pourvoir des conseils de politique sociale et octroyer des prêts de*

développement à long terme devraient être menées par la Banque, institution de développement, et non par le Fonds⁶”.

- 2. – L’ensemble des bailleurs de fonds devrait adapter et unifier leurs demandes aux gouvernements bénéficiaires d’envoi de rapports, pour tenir compte de contraintes relatives aux capacités et cycles de planification et de dépenses. Le processus CSRP devrait aider à renforcer la capacité du pays bénéficiaire à développer des stratégies appropriées par l’ensemble du pays.**

L’une des conditions nécessaires à l’élaboration de fructueux CSRP est, pour les pays à faible revenu, la possibilité de disposer de plus de ressources. Participation et consultation demandent temps et argent, particulièrement pour des administrations sous-financées et démoralisées par des années d’érosion par le Fonds de leur capacité intellectuelle, d’innovation et de dépenses.

La mobilisation de substantielles ressources complémentaires pour financer le développement et atteindre les objectifs des CSRP assigne un ensemble différent d’obligations aux créanciers comme aux bailleurs de fonds. Accélérer l’étanchement des écoulements générés par le service de la dette est un besoin vital.

- 3. – Le réseau Caritas appelle Banque mondiale, FMI et autres à promouvoir des perspectives de croissance dès le début de la phase d’ajustement. Les stratégies de croissance devraient être élaborées en fonction des conditions spécifiques et des besoins des pays et promouvoir un investissement national et d’aide adéquat pour le développement humain et les infrastructures.**

Renforcer les perspectives de croissance économique au début de la phase d’ajustement demande des investissements en capital humain et en édification institutionnelle accroissant les niveaux de recettes gouvernementales. Subventions extérieures et financements de l’aide devraient être comptés dans les recettes gouvernementales. Une fois ceci accepté, la question n’est plus de demander “de combien est le déficit fiscal ?”, mais plutôt “quelle est la disponibilité totale de l’aide en financement ?”.

Il est clair que des politiques érigées en fonction de spécificités nationales devraient être au centre des Stratégies de réduction de la pauvreté. Il est également clair que les politiques macroéconomiques devraient avoir pour objectif d’accroître l’ensemble du budget global et de développer des stratégies pro pauvres. L’une des conditions préalables devrait en être le renversement de ce manque pérenne qu’ont les pays à faible revenu à investir en infrastructures et services sociaux.

Si l’une des conditions nécessaires au succès des Stratégies de réduction de la pauvreté est d’accroître les investissements des pays à faible revenu en infrastructures et en formation de leur capital humain, les politiques doivent être modifiées pour s’adapter à ces plus larges définitions des recettes budgétaires, afin de permettre aux gouvernements de maximiser ressources et dépenses, sans aboutir à d’excessives distorsions macroéconomiques.

- 4. – Banque Mondiale, FMI et autres bailleurs de fonds doivent développer leur capacité à évaluer l’impact de leurs choix de politique macroéconomique et structurelle sur les groupes vulnérables. De telles évaluations d’impact *ex ante* devraient être menées en tant que démarche normative des Stratégies de réduction de la pauvreté.**

⁶ Editorial du *Financial Times*, juin 2000.

Lorsqu'on en vient aux jugements sur les réformes des régimes commerciaux des pays, il est évidemment nécessaire d'identifier *ex ante* les groupes socio-économiques spécifiques et le probable impact pour eux en terme d'équité, de répartition et de développement humain. Si les Stratégies de réduction de la pauvreté doivent marquer une rupture avec le passé, Banque et Fonds doivent donc être capables d'identifier à l'avance les conséquences sur la répartition tout comme les bénéficiaires potentiels des politiques macroéconomiques et d'ajustement sectoriel. A ce jour, ils n'ont toujours pas développé de méthodologie pour une telle évaluation d'impact social.

5. – Il y a une inacceptable contradiction entre l'urgence du besoin d'allègement de dette et le temps requis pour élaborer un processus CSRP réellement participatif. L'Initiative en faveur des Pays pauvres lourdement endettés (PPLE) devrait être déliée des CSRP.

Découpler les CSRP de l'initiative PPLE implique donc l'inutilité de CSRP intérimaires. Les pays manifestant leur préoccupation pour la pauvreté et de réels mécanismes de participation devraient ainsi bénéficier d'un allègement de dette accéléré.

6. – Banque mondiale et FMI devraient montrer davantage de flexibilité dans leur évaluation d'une "saine politique économique".

Les politiques indépendantes et l'approche globale des processus de développement politique associées au "Consensus de Washington" n'ont pas leur place dans le nouveau paysage des Stratégies de réduction de la pauvreté. Le Fonds doit pleinement souscrire à une gamme d'autres thèmes et options politiques qui pourraient comprendre :

- des **mesures en faveur de la lutte contre la pauvreté** allant au-delà des revenus pour inclure équité, accroissement des capacités, sécurité, accès aux ressources et aux biens (y compris la terre, le capital, le savoir et un crédit abordable). Devraient être acceptées de plus larges définitions de la lutte contre la pauvreté qui pourraient cibler des domaines autres que ceux ayant la préférence des bailleurs de fonds en vue d'accomplir les objectifs internationaux de développement d'ici 2015. Les CSRP devraient mettre en exergue le consensus atteint par les pays bénéficiaires sur la compréhension de la pauvreté ; ils pourraient aborder les différenciations entre pauvres, c'est-à-dire la dureté de la pauvreté par opposition à une focalisation exclusive sur son étendue. Ils pourraient choisir de cibler des apports à la petite production agricole et l'accroissement de la sécurité alimentaire, à l'inverse de la stratégie du Fonds visant à augmenter les taux globaux de croissance économique et les niveaux de revenu des presque pauvres ou de ceux qui sont près du seuil de pauvreté ;
- des stratégies de croissance économique développant les marchés nationaux et régionaux ;
- l'abandon des mesures de recouvrement de frais en santé et éducation ;
- l'introduction de politiques visant à renverser le parti pris envers les femmes au niveau national et au niveau des familles : par exemple, des politiques accordant la priorité à l'éducation des filles et encourageant l'accès des femmes à la terre et au crédit ;
- un réexamen des approches actuelles de privatisation, de commerce et de libéralisation fiscale et financière. Des politiques centrées sur la pauvreté doivent se fonder sur de plus larges analyses des interrelations sectorielles et thématiques du développement ;
- réaffirmer le principe d'une imposition progressive et de politiques de redistribution reposant sur une identification préalable des principaux groupes socio-économiques.

7. – Secours Catholique et Caritas Internationalis appellent Banque Mondiale, FMI et autres bailleurs de fonds à promouvoir une participation approfondie et une authentique appropriation nationale donnant à la société civile et aux gouvernements emprunteurs une vraie capacité à déterminer leur propre Stratégie de réduction de la pauvreté.

Pour développer de nécessaires processus participatifs, il ne suffit pas à la Banque de simplement convoquer quelques ateliers régionaux et nationaux ; ce qui n'aboutirait qu'à une Initiative SRP globale produisant les mêmes politiques familières aux FASR et à leurs résultats. Si le vernis en est peut-être différent, les résultats seront les mêmes vieilles recettes néo-libérales peu fiables déjà expérimentées.

Si institutions de Bretton Woods et autres bailleurs de fonds publics veulent être sérieux quant à leur dévolution aux gouvernements bénéficiaires de l'élaboration de leurs politiques et stratégies de réduction de la pauvreté, un changement complet de démarche est nécessaire envers le processus d'élaboration de la politique et des dispositions financières. Le désir de cultiver un réel dialogue, sous la conduite du pays bénéficiaire, demande donc une refonte des politiques et des pratiques des bailleurs de fonds vis-à-vis des demandes de ces bénéficiaires.

Les institutions bailleuses de fonds devraient de leur côté commencer à concevoir leurs relations à partir des besoins des bénéficiaires, de leurs contraintes et de leurs modes de prise de décision. L'un des signes les plus importants d'un changement de réponse de leur part serait une simplification des demandes de rapports et exigences comptables placées sur le dos des pays bénéficiaires. Des charges énormes sont actuellement imposées à des administrations surchargées et sous-équipées, par des bailleurs de fonds et des créanciers imposant chacun des procédures comptables et de rapport séparées et opérant avec des cadres différents d'audit. Une étude conduite en 1990 a montré que, sur une période de 7 ans, 30 gouvernements africains avaient sur les bras plus de 10.000 négociations à mener avec leurs créanciers et autres bailleurs de fonds. Au niveau national, les coûts en sont excessifs. Ainsi le gouvernement tanzanien doit rendre compte, chaque mois, à plus de 50 bailleurs de fonds, sur 3.000 projets et compiler 1.400 rapports.

AUDITION DE LA COMMISSION 3 DU HCCI

**M. Jean-François STOLL, Directeur des relations
économiques extérieures au ministère de l'économie,
des finances et de l'industrie**

23 novembre 2000

Intervention liminaire de M. JF. STOLL :

1/ Les questions commerciales sont à peu près complètement communautarisées. La question est posée de savoir si l'on doit continuer des transferts de souveraineté dans les domaines commerciaux. Ces transferts pourraient aller jusqu'à donner un pouvoir propre à la Commission, le comité "133" (qui réunit les fonctionnaires représentant les Etats) intervenant de moins en moins. Il existe aussi une tendance à prendre de plus en plus de décisions à la majorité qualifiée.

Tous ces sujets font l'objet de discussions dans le cadre de la conférence intergouvernementale.

2/ Ce que la présidence française a tenté de faire pour répondre à l'échec de Seattle :

a) A Seattle, (i) la société civile a fait ressortir que l'OMC ne fonctionne plus, qu'elle impose des règles (ORD) sans tenir compte de leur dimension sociale, etc., (ii) surtout, les PED, qui constituent les deux tiers des membres de l'OMC, ont peur de l'organisation, ils craignent de prendre des engagements qu'ils ne pourront pas mettre en œuvre, ce qui leur vaudra des sanctions. En plus, le tiers monde est aujourd'hui un ensemble composite alors que l'OMC n'opère qu'une seule distinction, les PMA (contrairement aux institutions de Bretton Woods, qui ont des distinctions beaucoup plus fines).

b) La présidence française a essayé d'apporter une réponse à partir de trois thèmes : (i) en lançant une réflexion sur le traitement spécial et différencié (TSD), doit-on considérer tous les PED de la même manière, (ii) en examinant comment améliorer le processus de fonctionnement de l'OMC à laquelle les PED, de fait, ne participent pas ; introduire plus de transparence, plus de démocratie, plus d'"inclusion", (iii) en ce qui concerne l'ORD, on constate que son fonctionnement a explosé (100 décisions en six ans, le même nombre en attente), les PED en ont également peur, il faut leur montrer qu'en pratique ce mécanisme est plutôt protecteur pour eux.

3/ Y a-t-il une cohérence entre les organisations internationales chargée d'"architecturer" le paysage multilatéral ?

a) l'OIT, selon son directeur général, est à même s'assurer sa propre régulation et il existe 120 à 130 accords environnementaux. Pour ce qui concerne, l'article 5 a prévu le principe de cohérence et de coordination.

b) L'OMC est la seule organisation à avoir une structure de règlement des différends. Cela a pour conséquence que de nombreux conflits convergent vers l'ORD, qui exerce de facto un pouvoir de captation sur toutes sortes de sujets alors qu'elles les examinent au regard de la seule loi commerciale et non des autres lois (santé, social, etc.). On pourrait être tenté de répondre qu'il faudrait multiplier les ORD, mais cela rendrait rapidement nécessaire une cour internationale et il n'est pas certain que ce soit la meilleure solution.

c) Bien que ce ne soit pas une solution au problème de la cohérence, il existe un certain mélange des pratiques d'examen par les IFIs et l'OMC, mais il s'agit de collaborations ponctuelles (exemple de la Corée du Sud). Le seul exemple a priori significatif est celui de l'assistance technique, avec le "programme intégré" (5 organisations dont le FMI et la BM, le PNUD et l'OMC) créé en 1997. Il consiste à mettre en commun les ressources mais il n'y a encore aucun financement. En fait, le problème de la cohérence se pose d'abord au niveau national, entre les administrations qui ont des approches différentes.

Débats

En réponse à une question de M. Tavernier, M. Stoll a indiqué que la problématique commerce/développement n'est pas comprise par les pays du Sud alors que plusieurs d'entre eux ont su en profiter. Selon lui, l'ouverture des économies est souhaitable moins pour augmenter les exportations, ce qui se heurte à certaines contraintes, que pour introduire de la concurrence, ce qui suppose que certaines conditions relatives à l'environnement de ces pays - notamment aide publique au développement, assistance technique - soient réunies.

A une autre question de M. Tavernier sur les effets du soutien aux agricultures dans les pays développés, M. Stoll a répondu que derrière l'agriculture il y a aussi de véritables enjeux de société, notamment sociaux et culturels, regroupés sous le terme de multi-fonctionnalité. Par ailleurs, il est difficile de considérer que ces soutiens pénalisent les pays du tiers monde dès lors que l'Europe et les Etats-Unis importent respectivement pour 80 et 60 milliards de dollars de produits agricoles. Mais il est vrai qu'il y a des produits qu'ils n'importent pas.

Il a aussi évoqué l'initiative commerciale de l'Europe en faveur des PMA, "Everything but arms", toujours en discussion à Bruxelles, qui aurait pour conséquence de libéraliser les importations de certains produits comme le riz, le sucre, les bananes. Les PMA, qui représentent 0,6% du commerce mondial, ne constituent pas un danger. Mais la décision n'est pas encore prise. Au sujet des commentaires de M. Köhler, le directeur général du FMI, sur la nécessité d'ouvrir les marchés des pays industrialisés, il a estimé qu'en pratique cela favoriserait surtout le Mercosur, l'Australie et quelques autres grands producteurs agricoles.

Répondant à plusieurs autres intervenants - Mmes Brunel et Assidon, MM. Massiah et Hugon - M. Stoll a d'abord relevé que le problème de la légitimité de l'OMC est essentiellement lié à son mode de fonctionnement. Il faut donner aux PED les moyens d'exister mais, a priori, traiter ce problème en favorisant la constitution de blocs régionaux ne lui semble pas la meilleure solution tout simplement parce que ces pays la refusent. Il mentionne une idée actuellement en discussion, celle de la création d'une assemblée parlementaire consultative, ainsi que la "dé-restriction" des documents, pour le moment peu accessibles.

Au sujet de l'ORD, il considère qu'il y a effectivement des enjeux de normes mais que cet organisme n'en a pas pour autant des visées hégémoniques.

Sur le TSD (traitement spécial et différencié), il précise qu'il existe de nombreux moyens de différenciation mais il considère qu'il faut être prudent et éviter de constituer une OMC à deux vitesses, ce qui créerait un risque de marginalisation pour les PED.

*Note de Mme Elsa ASSIDON
Économiste, universitaire, membre du HCCI
Contribution aux travaux de la commission 3 du HCCI
et au débat parlementaire sur les institutions financières internationales*

L'objet de cette note est :

- de souligner quelques lignes directrices parmi les propositions qui sont formulées dans le cadre de la contribution du HCCI au débat parlementaire sur les positions françaises défendues dans les institutions financières internationales (IFI).
- et de fournir en annexe des indications sur les argumentaires fournis pas les travaux académiques.

Le gouvernement français et la commission des finances de l'Assemblée nationale se sont clairement engagés dans la voie de la transparence en favorisant ce débat sur la politique française dans les IFI. Les parlementaires ont une longue expérience en matière de contrôle des engagements budgétaires nationaux. La prise de conscience de l'interdépendance internationale des problèmes sociaux, économiques et financiers, et donc des effets des décisions prises dans les institutions internationales, tout comme l'engagement croissant des citoyens français dans des projets de solidarité internationale ont rendu nécessaire le débat public sur les choix de la politique française en matière internationale. Dans ce nouveau contexte, les experts sont ainsi conviés à faire preuve de communication pédagogique.

1 - Infléchir la conditionnalité du FMI et de la Banque mondiale

- Celle-ci conjugue une politique et deux catégories de réformes (les "bonnes politiques" de l'ajustement structurel) : la stabilité macro-économique, l'ouverture au commerce et aux capitaux, le désengagement de l'Etat dans l'économie;
- auxquelles est venue s'ajouter, depuis la crise asiatique, la bonne gouvernance (bancaire) ;
- avec la priorité introduite par la Banque de lutte contre la pauvreté, mais qui a ouvert elle-même une réflexion sur la question de la "gouvernance".

La France doit contribuer activement à infléchir la conditionnalité des IFI en ne faisant pas cavalier seul et en cherchant avec ses partenaires européens des propositions communes dans les directions suivantes :

- La libéralisation commerciale comme les privatisations doivent faire l'objet d'évaluations systématiques par pays et la décision de les poursuivre ne doit plus procéder d'un *a priori* global conditionnant les appuis financiers, mais d'un traitement différencié par pays.
- Le verrouillage monétaire des politiques économiques par l'extension des dollarisations officielles des monnaies ne saurait être poursuivi au nom de la stabilité financière car il hypothèque toute possibilité de politiques actives de développement.

- La lutte contre la pauvreté ne peut être réduite à d'une part un appui financier accru apporté aux ONG, d'autre part la constitution de filets de sécurité, mais doit également reposer sur l'appui à des politiques publiques de redistribution à travers des programmes assurant l'éducation de base et les soins de santé primaires.
- La conditionnalité devrait être réorientée vers le préalable du respect des droits démocratiques dans les pays bénéficiaires des programmes de lutte contre la pauvreté.

2 - La réhabilitation du développement et de l'aide publique au développement

- Un grand nombre d'organisations de solidarité internationale demande l'annulation de la dette des pays pauvres très endettés (initiative PPTE), c'est-à-dire de cesser de faire payer aux populations la facture d'une aide publique au développement qui a été mal utilisée dans le passé, qui a été en partie détournée par la corruption, qui est revenue pour une autre partie aux pays développés sous forme de contrats et de paiements de l'assistance publique, autant de raisons qui s'ajoutent à celles de la soutenabilité financière et sociale de la dette.
- La tentation d'élaborer une "doctrine" française *ad hoc* en matière de lutte contre la pauvreté, doctrine que la France opposerait aux IFI, s'est déjà révélée recouvrir des propositions plus rhétoriques qu'opérationnelles ou des proclamations d'autosatisfaction. L'urgence est d'abord de réformer les pratiques d'appui françaises, hypothéquées dans la sphère africaine par des pesanteurs néo-coloniales, pour acquérir plus de crédibilité et pour être entendu. Ensuite il importerait de tirer de la variété des expériences acquises, y compris à partir des politiques publiques menées en France-même contre l'exclusion depuis plus d'une dizaine d'années, des propositions pragmatiques pour la définition de priorités en matière de lutte contre la pauvreté, en coordination avec les pays européens. Nombre de propositions de la Banque mondiale dans la lutte contre la pauvreté peuvent être retenues, et les ONG françaises comme les entreprises sont appelées à s'inscrire dans cette dynamique, qui pourrait les rendre plus autonomes de l'aide bilatérale française, notamment en Afrique francophone.
- Le développement ne peut se réduire à une lutte contre la pauvreté ou être, pour les pays à revenu intermédiaire, remplacé par une intégration internationale qui apporterait les capitaux privés nécessaires : l'expérience montre que, dans les pays qui ont réussi à se développer depuis un demi-siècle, des politiques publiques efficaces ont conduit l'expansion des exportations.
Il importe de corriger des pratiques inadéquates du passé dans la conception des aides-projets de développement et non de les supprimer. Il est donc impératif de stopper la décrue de l'aide publique au développement et d'augmenter son volume conformément aux engagements pris en pourcentage des PIB.
Concernant l'appui aux politiques publiques, il importerait, dans le cadre des programmes intégrés, pour chaque pays, de proposer des tables rondes réunissant les bailleurs de fonds, les représentations nationales, et les acteurs privés afin de déterminer prioritairement les besoins dans les services de base et dans les infrastructures pour le développement des activités productives. Les engagements devront prévoir un calendrier d'appui aux charges récurrentes et les options de transfert graduel de ces charges aux acteurs nationaux.

Le développement avait été conçu, il y a un demi-siècle, comme une composante d'un ordre international appelé à assurer la paix mondiale. Y renoncer reviendrait à considérer

que le développement ne se justifiait qu'au titre de la guerre froide, pour parer au danger communiste (discours de MacNamara de 1972). La paix mondiale est aujourd'hui perçue à travers un concept de "sécurité humanitaire". Comme le montre le cas de la Colombie, l'Europe se démarque des Etats-Unis en introduisant dans l'ingérence une dimension de soutien actif au développement, avec ses dimensions sociale et environnementale. Le développement a en effet aujourd'hui aussi pour tâche de réintégrer des populations entières, livrées à la prédation et au crime organisé, dans la paix mondiale entendue au sens de paix dans tous les pays du monde.

3 - La libéralisation des mouvements de capitaux et les systèmes de change

Le rapport Meltzer préconise d'entériner la fonction qu'a été amené à assurer le FMI de sauvegarde du système financier international dans le cadre d'une libéralisation du marché des capitaux, et de répartir les interventions entre la Banque et le Fonds par type de pays, réservant au second les pays à marché financier émergent

Le FMI est statutairement appelé à assurer la stabilité monétaire internationale sans distinction de pays. La promotion de la libéralisation du marché international des capitaux n'a pour l'instant que peu d'assise juridique dans ses propres statuts. Et, au titre de la prévention des crises, les statuts du FMI prévoient des clauses de sauvegarde qui peuvent être adoptées par chaque pays membre pour limiter les impacts déstabilisants des capitaux flottants.

La définition d'une "architecture du système financier international" stable ne saurait être crédible sans un retour vers le compromis de Bretton Woods s'agissant des capitaux. Il s'agit de fixer clairement des règles du jeu au marché. La France doit proposer de réactiver les clauses de sauvegarde statutaires, comme partie constitutive de cette architecture. De plus, outre la suppression des offshores financiers, l'imposition de type taxe Tobin viserait moins à décourager les mouvements de capitaux ou les opérations de change qu'à constituer un fonds d'intervention en cas de crise pour le FMI, ou à élargir ses capacités de soutien financier, au même titre que l'utilisation des droits de tirage spéciaux.

Concernant les systèmes de change, le FMI a montré, depuis une dizaine d'années, une tendance à abandonner sa préférence ancienne pour le glissement du change (avec l'objectif de défendre la compétitivité) au nom de la stabilisation macro-financière, notamment en Amérique latine. On constate une extension des currency board, à défaut d'une crédibilité de la politique monétaire acquise sur la base d'un consensus politique, comme ce fut le cas au Mexique avec le "Pacto de solidaridad economica" de 1987. Il est clair que l'on en arrive ainsi à une "argentinsation" ou à un effacement des politiques économiques autonomes, ce qui est conforme au modèle libéral et incompatible avec l'optique de politiques actives pour un développement socialement durable.

Concernant la zone franc, qui est une intégration monétaire de type currency board, l'on se souvient de la pression exercée par les IFI sur le gouvernement français en faveur de la dévaluation du FCFA. Dans le cadre de la monnaie unique européenne, l'argument suivant lequel la gestion de la zone franc relève de l'administration du Trésor et non des Autorités monétaires apparaît formel et ne contribue pas à rompre avec l'image de l'héritage d'un pré-carré néo-colonial. Quels que soient les arguments apportés jusqu'ici pour justifier son maintien, la France devrait prendre dans l'immédiat l'initiative d'appliquer aux pays africains de la zone franc les dispositions qu'elle préconisera en matière de régulation des mouvements internationaux de capitaux, et s'engager à examiner attentivement avec ses partenaires

africains et européens les aménagements de cette intégration monétaire pour favoriser des politiques actives de développement.

Annexe : Quelques argumentaires fournis par les travaux universitaires :

Sur les "bonnes politiques"

De nombreux travaux ont tenté de vérifier les corrélations entre les conditionnalités des IFI et la croissance dans les pays à bas revenu, à revenu intermédiaire, et à revenu élevé (cf. notamment la revue de Paul Mosley dans la revue *The World Economy* de mai 2000). Ces contributions soulignent notamment que :

- l'ouverture des économies et la croissance ne sont pas corrélées de façon significative pour les pays les plus pauvres ;
- pour l'ensemble des pays, un taux modéré d'inflation est corrélé de façon positive avec la croissance dans les pays du Sud et de l'Est ;
- pour l'ensemble des pays, un taux d'intervention limité de l'Etat dans l'économie n'est pas corrélé de façon significative avec la croissance;
- en revanche, instabilité politique et croissance sont corrélées négativement dans tous les pays.

S'agissant de la relation entre redistribution et croissance l'on se référera aux travaux de François Bourguignon : la redistribution (services publics de base) réduit la pauvreté et les inégalités.

Par ailleurs, les nombreux travaux des néo-keynésiens (dont ceux de J.Stiglitz) et des institutionalistes, en particulier relatifs à l'expérience asiatique de développement, présentent un argumentaire critique du "consensus de Washington" sous l'angle des libéralisations indiscriminées et les enseignements de l'expérience acquise.

En outre, la mise à l'ordre du jour des normes internationales ou celle de la définition de biens publics globaux, dans le sillage des problèmes d'environnement, est discutée : cf. notamment les contributions de Dani Rodrik, professeur d'économie politique internationale à Harvard, sur le scénario d'un "fédéralisme global", ou celles de Charles Gore, responsable du rapport sur les PMA 2000 (axé sur le financement du développement) qui craint que l'on garde du consensus de Washington un "libéralisme global" conjugué à un "nationalisme méthodologique" (*World Development*, mai 2000).

Sur la démocratie et les financements décentralisés

Si l'approche d'Amartya Sen du développement est à la source du paradigme du développement humain popularisé par le PNUD depuis 1990 et repris par la Banque mondiale, il importe de rappeler l'importance qu'il attache dans son analyse au préalable de la démocratie pour le développement, notamment via la liberté d'expression et de la presse. L'indicateur de développement humain du PNUD a favorisé des débats dans de nombreux pays sur les priorités de la politique économique.

L'expérience acquise, notamment dans les micro-crédits et les systèmes de solidarité communautaire, sont l'objet d'évaluations dans différentes directions, en particulier concernant l'arbitrage entre leur capacité à atteindre l'autonomie financière et l'expansion des activités grâce aux subventions en provenance des IFI ou d'autres donateurs ; les IFI

introduisent des contraintes particulières. Également est réévalué le rôle des communautés qui n'apportent pas dans tous les cas les assurances attendues et/ou qui perpétuent les rapports de pouvoir traditionnels dans leur fonctionnement.

**CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION
DE L'UNION EUROPEENNE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**
(Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne,
Rapport d'information sur la place des pays en développement dans le
système commercial multilatéral, M. Jean-Claude LEFORT, député, 23
novembre 2000)

La Délégation,

Considérant que les pays en développement non émergents se sont opposés pour la première fois au lancement de négociations commerciales multilatérales à l'occasion de la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, réunie à Seattle du 30 novembre au 3 décembre 1999, contribuant ainsi largement à son échec ;

Considérant que la fracture entre les pays industrialisés et nombre de pays en développement s'est accentuée depuis la signature, le 15 avril 1994, des accords de Marrakech, ces derniers ayant consacré le principe de l'engagement unique en vertu duquel les pays du Sud doivent appliquer, sans pouvoir y apporter de réserves, quinze accords commerciaux, impliquant d'importantes réformes de structures pour leur économie et leur société et dont le contenu libéral a été défini par les pays développés ;

Considérant que les clauses dites " de traitement spécial et différencié " des accords commerciaux devant prendre en compte les besoins spécifiques des pays en développement sont en fait dépourvues de toute portée juridique et qu'en conséquence ces accords se caractérisent par un véritable déséquilibre des droits et des obligations au profit des pays industrialisés, les pays pauvres ne bénéficiant de surcroît que d'une assistance et de moyens techniques réduits pour appliquer ces accords ;

Considérant que le fonctionnement de l'OMC souffre d'un déficit démocratique, les négociations se déroulant au sein des groupes restreints, dont sont exclus de fait les pays pauvres, et l'accès à l'Organe de règlement des différends (ORD) variant en fonction du niveau de développement des membres de l'OMC ;

Considérant qu'une majorité de pays en développement sont d'une manière générale les grands perdants de la mondialisation, leur population restant privée des biens essentiels et écrasée par le poids d'une dette chronique et ingérable, alors même que l'aide publique au développement connaît un déclin continu ;

Considérant par ailleurs que nombre de pays en développement ont vu leur situation économique et sociale se dégrader en raison de l'application des programmes d'ajustement structurel négociés avec le Fonds monétaire international (FMI) ;

Considérant enfin que l'Union européenne, qui affirme à l'article 177 du traité instituant la Communauté européenne sa solidarité avec les pays du Sud, doit peser de tout son poids dans la définition des contours d'une gouvernance pour le développement, impliquant des réformes

des règles de l'OMC, des institutions de Bretton Woods et de la politique de coopération au développement.

I. Au regard de la prise en compte des besoins des pays en développement par l'OMC

1. Demande que le mécanisme de réexamen de l'ensemble des questions de mise en œuvre des accords, institué le 3 mai 2000 par une décision du Conseil général de l'OMC, évalue le bilan économique et social de l'application de ces accords sur les pays en développement en associant à ses travaux la CNUCED et le Conseil économique et social de l'ONU, l'existence d'un tel bilan étant primordiale pour les pays en développement, mais aussi pour la crédibilité de l'OMC ;
2. Demande que les dispositions du traitement spécial et différencié des accords commerciaux relatives à la promotion des intérêts spécifiques des pays en développement et à la fourniture d'une assistance technique à ces pays soient rendues impératives ;
3. Demande que soit pris en compte l'extrême diversité des situations économiques, sociales et géographiques des pays en développement ; recommande, comme l'Union européenne le fait dans l'Accord de Cotonou, la constitution d'espaces régionaux de développement capables de mener des politiques communes et de mieux défendre les intérêts des pays membres ;
4. Considère qu'une attention particulière doit être portée à l'Accord sur l'agriculture et à l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), leur application menaçant la sécurité sanitaire et alimentaire des pays en développement et n'empêchant pas le pillage des ressources biologiques de ces pays ;
5. Estime que les pays à faible revenu et à déficit vivrier, dont la liste est établie par la FAO, doivent pouvoir prendre des mesures agricoles nécessaires à leur sécurité alimentaire et à leur développement rural, regroupés au sein d'une " boîte de sécurité agricole " ;
6. Demande que la logique de privatisation sous-tendant l'ADPIC soit renversée et, qu'à cet effet, l'ADPIC ne reconnaisse pas la brevetabilité du vivant mais soit mis en conformité avec la Convention sur la biodiversité des Nations unies de 1992 ; demande également la reconnaissance par l'ADPIC des savoirs traditionnels détenus par les communautés indigènes;
7. Demande que la Communauté internationale trouve les moyens de mettre les médicaments désignés comme essentiels par l'Organisation mondiale de la santé et les médicaments génériques à la disposition des pays pauvres afin d'éviter que les traitements de maladies graves et de pandémies ne soient, en raison de leurs coûts, mis hors de la portée de ces pays ;
8. Soutient la proposition consistant à augmenter le budget de l'assistance technique de l'OMC sur trois ans pour qu'il atteigne 10 millions de francs suisses par an, cette somme devant couvrir les besoins en assistance technique de tous les pays en développement ;
9. Considère que l'ORD doit être réformé afin d'instaurer une procédure accélérée de traitement des affaires ; propose que la procédure de règlement des différends puisse permettre à plusieurs pays en développement d'introduire une action conjointe contre un pays industrialisé fautif si ce dernier fait preuve de mauvaise volonté pour appliquer les recommandations d'un panel ; demande que soit institué un bureau d'assistance juridique

pour les PMA, indépendant du secrétariat de l'OMC, mais financé par le budget de l'Organisation, afin de faciliter un juste accès de ces pays à l'ORD ;

10. Souligne le caractère intangible du principe du consensus sur lequel repose la prise de décision à l'OMC ; recommande à cet effet la suppression des chambres vertes ; soutient les initiatives permettant d'assurer un contrôle démocratique de l'OMC par les parlementaires, lesquels devraient être représentés au sein d'une Assemblée parlementaire de l'OMC, ainsi que par les ONG ;

II. Au regard de l'articulation des normes commerciales avec les normes sociales et environnementales

11. Estime que les accords commerciaux, comme tout traité international, sont soumis aux principes de la Charte des Nations unies en vertu de son article 103 ; insiste en conséquence sur le fait que ces accords ne sauraient remettre en cause les objectifs fixés par l'article 55 de la Charte aux.- 219 - termes duquel les membres des Nations unies doivent favoriser le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès dans l'ordre économique social, ainsi que le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous ;

12. Affirme que les accords commerciaux doivent respecter le droit international de l'environnement et le droit international du travail ; considère que le respect des accords multilatéraux sur l'environnement devrait être assuré par une Organisation mondiale de l'environnement et celui des conventions internationales du travail par l'Organisation internationale du travail ; insiste sur le fait que l'ORD doit se déclarer incompétent ou doit admettre le principe d'un traitement spécial et différencié, dès que lui est soumise une affaire mettant en cause une mesure commerciale prise sur la base d'un accord multilatéral sur l'environnement, ou qu'une partie invoque avec pertinence le non respect par un partenaire des règles sociales et protectrices des travailleurs édictées par l'OIT ;

III. Au regard de la politique de coopération au développement

13. Rappelle que les pays industrialisés se sont engagés, lors des grandes conférences des Nations Unies tenues au cours des années 1990, à aider les pays en développement à réaliser des objectifs en matière de développement humain d'ici 2015 ; souhaite à cet effet que les pays industrialisés portent leurs efforts en matière d'aide publique au développement à 0,7 % de leur PNB ;

14. Demande que les pays en développement destinent prioritairement leur aide aux pays les plus pauvres et veillent à ce que cette aide profite essentiellement aux populations en consacrant au moins 20 % aux services sociaux de base ;

15. Demande que soit créé rapidement, comme l'a préconisé le Parlement européen, un "label social européen" pour les codes de conduite des multinationales opérant dans les pays en développement ;

16. Se félicite de la signature, le 23 juin 2000, à Cotonou, d'un nouvel accord de partenariat entre l'Union européenne et 77 Etats de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique fondé sur le développement humain, la réduction de la pauvreté et l'appropriation des stratégies de développement et des projets d'aide communautaire par la population ; partage néanmoins les

inquiétudes exprimées, le 11 octobre dernier, par l'Assemblée parlementaire paritaire UE-ACP sur le volet commercial de l'accord qui prévoit d'instaurer le libre échange entre les pays ACP et la Communauté européenne d'ici 2020 ; souligne que la mise en conformité du volet commercial de ce partenariat avec les règles de l'OMC peut aboutir, dans l'état actuel des choses, à remettre en cause une relation équitable basée sur l'asymétrie des préférences commerciales ; estime que le choc de la concurrence européenne impliquera des ajustements importants pour les Etats ACP, qui peuvent fragiliser les équilibres sociaux de ces pays ;

IV. Au regard de la réforme de l'architecture financière internationale

17. Souhaite la démocratisation des institutions de Bretton Woods, qui passe par un renforcement du contrôle de l'autorité politique sur leurs administrations et de la place des pays en développement au sein des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ;

18. Se félicite de la mise en place en 1996 d'une initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE), au nombre de 40, qui a été renforcée en 1999 ; s'inquiète en revanche de l'état d'avancement de l'initiative, un seul pays ayant bénéficié de mesures d'allègement de la dette; demande une accélération de la mise en œuvre de cette initiative ; insiste sur le fait que les ressources dégagées grâce à l'allègement doivent être mises au service de la lutte contre la pauvreté dans le pays bénéficiaire, dans le cadre de contrats de désendettement et de développement passés entre le créancier et le pays bénéficiaire ;

19. Déploire l'absence de coordination entre le FMI, la Banque mondiale et l'OMC qui pénalise les pays pauvres ; demande que ces institutions travaillent de concert au service du développement ; propose à cet effet d'associer les institutions de Bretton Woods au mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC ”.

Audition de M. Jean-François RISCHARD
Vice-Président pour l'Europe de la Banque mondiale
7 novembre 2000

Quand on voit la profusion de ses travaux, de ses avis et de ses initiatives – comme le séminaire d'été de fin août – on a du mal à croire que le HCCI n'a que quelques mois d'existence. Il choisit cette fois de se pencher sur les relations de la France avec les institutions financières internationales en vue de publier un rapport sur ce thème vers la fin de l'année. C'est donc bien volontiers que je me présente devant vous aujourd'hui, en précisant que l'équipe que je dirige se tient à votre disposition pour apporter toute information complémentaire sur l'institution que je présenterai très brièvement devant vous aujourd'hui. C'est d'autant plus facile que la Banque a pris le parti d'œuvrer dans la plus grande transparence. Il suffit d'une visite à son site web pour se rendre compte que la plupart de ses travaux sont aujourd'hui accessibles au public. Le dernier bastion de confidentialité – les stratégies d'assistance aux pays – a été progressivement enlevé, et les “country assistance strategy papers” sont maintenant largement débattus en public avant d'être adoptés par le Conseil d'administration, comme le montrait encore récemment l'exemple de l'Ukraine. Seuls quelques pays s'obstinent encore à en préserver la confidentialité mais, même dans ce cas, l'essentiel du “CAS” est résumé et rendu public.

Comme vous, j'ai pris connaissance du Rapport présenté au Parlement sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale en juillet dernier. Il rappelle utilement que le Groupe de la Banque mondiale est une famille d'institutions complémentaires formant un dispositif complet d'appui au développement. A la **BIRD** se sont ajoutées au fil des ans : la **Société financière internationale** (SFI) qui finance les projets du secteur privé ; l'**Association internationale pour le développement** (IDA), qui offre les mêmes services que la BIRD, mais à des conditions de financement plus douces (40 ans au lieu de 20, une commission de 0,75 au lieu des taux du marché – actuellement aux alentours de 6,5% -- et une période de grâce de 10 ans au lieu de 3-5 ans), le **Centre international de règlement des différends relatifs à l'investissement** (CIRDI), mécanisme d'arbitrage et de médiation entre Etats et investisseurs ; et enfin, l'**Agence multilatérale de garantie des investissements** (AMGI) qui encourage les investissements privés dans les pays à risque en leur offrant une assurance à la carte contre les risques politiques.

Mais c'est lorsqu'il établit un parallèle entre les changements qu'a connu le monde et l'évolution du rôle de la Banque mondiale que ce rapport mérite toute notre attention. C'est de l'intérieur que j'ai vécu la **mutation de l'institution** et je peux vous garantir qu'elle est profonde ! Au cours de ses deux premières décennies d'existence, la Banque s'est contentée de financer des infrastructures, convaincue que des pays bien équipés ne pourraient que se développer. Cette époque a connu le règne sans partage des **ingénieurs**. Le développement se faisant attendre, la Banque s'est alors lancée à grande échelle dans le financement des secteurs productifs et a soutenu massivement le développement rural et l'investissement industriel – souvent public d'ailleurs. Au tournant des années 1980, la moitié de ses engagements allaient vers ces secteurs, tandis que la lutte contre la pauvreté faisait timidement son apparition avec le thème des besoins essentiels. Le **chargé de projets** avait

alors détrôné l'ingénieur, mais pas pour longtemps : la crise de la dette devait entraîner une révision profonde des paradigmes de développement en vigueur – protection et substitution à l'importation – auxquels se substituait l'idée que l'économie de marché et l'ouverture seraient plus aptes à promouvoir la croissance. Le **règne des économistes** commençait. Il devait durer jusqu'à l'arrivée de M. Wolfensohn à la présidence, en 1995.

Le bateau tanguait sérieusement sur une vague de contestation (50 ans, ça suffit !) et avait aussi perdu son cap, faute d'une vision stratégique convaincante lorsque M. Wolfensohn prit la barre. Sa première démarche a été de se **mettre à l'écoute** – du personnel, des critiques de la Banque, de ses clients, de ses actionnaires. De multiples voyages et d'innombrables rencontres lui ont permis d'acquérir une conscience aiguë des défis auxquels le monde est confronté et de percevoir la multiplicité des acteurs avec lesquels la Banque est amenée à collaborer, du système des Nations Unies aux coopérations bilatérales, des entreprises à la société civile. Venant de l'extérieur, il a jeté un regard neuf sur les procédures internes de la Banque, en posant de **bonnes questions** : pourquoi un tel délai pour conduire un projet de l'idée initiale à son approbation au conseil ? Comment harmoniser les interventions de trois institutions (la Banque, la SFI et l'AMGI) auprès du secteur privé ? Pourquoi ne pas consolider les multiples banque de données – sur les pays emprunteurs, les opérations de la Banque, son fonctionnement interne et ses finances en un outil accessible de partout ? Comment s'assurer que les programmes de la Banque répondent aux besoins des pays plutôt qu'à une logique interne ? Comment éviter la dilution de l'expertise professionnelle, éparpillée dans une multitude de départements, divisions et cellules cloisonnées ?

Ces interrogations ne pouvaient trouver leurs solutions que dans le **changement durable d'une culture d'entreprise** très marquée. Quelques principes fondamentaux méritaient d'être réaffirmés :

- Définir l'action de la Banque à partir des besoins de ses pays clients en privilégiant le “ country focus ” ;
- Viser l'excellence professionnelle en regroupant l'expertise de la Banque au sein de réseaux professionnels suffisamment importants pour faciliter les échanges et la formation continue ;
- Empêcher la Banque de faire cavalier seul en l'ouvrant à de nouveaux partenariats avec les gouvernements, la société civile, le secteur privé, les autres institutions internationales et les agences de coopération bilatérales
- Remplacer la culture d'approbation, qui mesure et récompense l'octroi de prêts par une culture de résultats qui évalue l'impact sur le terrain des opérations financées.

Tout changement de culture génère une anxiété compréhensible parmi le personnel dont l'adhésion est cependant indispensable au succès de l'entreprise. Pour l'obtenir, il aura fallu un gros effort de communication interne, un processus intense de consultation et un investissement massif dans la formation continue (programme de formation des managers, échange de personnel avec d'autres institutions.) La gestion du personnel a été réformée afin de mieux anticiper les besoins à venir, de réduire les distorsions entre catégories de personnel et d'introduire plus de transparence dans les processus de d'évaluation et de sélection.

Ce changement de culture – qui est une œuvre de longue haleine – a été accompagné d'un profond mouvement de **réforme des structures et des procédures**. Au niveau des structures, je citerai quatre mesures :

- Le resserrement de l'organigramme par la création des postes de directeurs généraux et du Comité de direction ;
- La traduction dans les structures de l'attention portée à nos pays clients et à l'excellence professionnelle. Au sein des vice-présidences régionales, les *Country Directors* détiennent la responsabilité non seulement du programme d'intervention de la Banque pour le(s) pays qu'ils couvrent, mais aussi des moyens financiers et humains nécessaires à sa mise en œuvre ; Parallèlement, l'expertise professionnelle est regroupée au niveau de chaque région, au sein d'équipes thématiques qui fournissent leurs services aux directeurs géographiques dans le cadre d'une relation contractuelle ;
- Le transfert sur le terrain des responsables géographiques et d'une bonne partie de leurs équipes afin de les rapprocher des pays dont ils ont la charge ;
- La mise en commun, entre la Banque et la SFI, de départements ayant la responsabilité de secteurs où les deux institutions interviennent (exemples).

Nous sommes donc aujourd'hui en présence d'une banque très différente de ce qu'elle était il y a cinq ans :

- Elle s'est recentrée sur sa mission essentielle qui est de **lutter contre la pauvreté**. Le constat qu'elle n'a pas reculé et que les inégalités se sont accrues incite la Banque à redoubler d'efforts, tant au niveau de l'analyse (WDR 2000/01, Quality of Growth, études régionales) qu'au niveau des instruments opérationnels (PRSP) ;
- Sous l'impulsion de Joseph Stiglitz, prompt à dénoncer les limites du "Consensus de Washington", elle constate les **limites de l'approche néo-libérale** et réaffirme le rôle de l'Etat ;
- Elle a compris qu'en matière de développement, le *software* était dorénavant plus important que le *hardware*. Ses opérations font une place croissante au partage des connaissances et au renforcement des compétences. Aux côtés de la banque traditionnelle, est née une **knowledge bank** à laquelle chacun peut puiser et contribuer ;
- La composition sectorielle des engagements nouveaux traduit bien l'investissement croissant de la Banque en faveur du **développement humain** et une préoccupation nouvelle pour la **protection sociale** ;
- Timidement d'abord – avec le concept de *Governance*, plus clairement ensuite – avec les efforts de lutte contre la corruption, vigoureusement enfin – avec la notion de *empowerment*, **l'économie politique** trouve sa place dans les analyses et les stratégies de développement ;
- Elle s'est largement ouverte à de **multiples partenariats** avec les autres acteurs de développement, locaux (Etat, société civile, secteur privé) comme étrangers (ONU, bilatéraux, ONG, banques régionales, fondations, investisseurs, associations professionnelles, etc.) notamment dans le contexte du "Cadre de développement intégré".

Faut-il conclure de l'évolution récente que " **la Banque mondiale fait sa refondation sociale** " comme le titrait récemment le monde ou bien s'agit-il du nouvel habillage d'une pensée néo-libérale qui n'a pas vraiment changé, comme le prétendent les critiques de la Banque mondiale ?

Mon sentiment est que la transformation en cours est trop profonde pour n'être qu'un paravent. Elle se manifeste à trois niveaux :

- La crise asiatique a renforcé la **prise de conscience** que la croissance ne suffit pas à sortir les plus démunis de la pauvreté et à réduire leur vulnérabilité face à l'adversité, qu'elle soit d'origine individuelle (maladie, vieillissement), physique (catastrophes) ou économique (crises). L'ouvrage récent sur " la qualité de la croissance " documente cette prise de conscience et fait ressortir l'importance de quatre facteurs indispensables au développement : l'accès à l'éducation, la protection de l'environnement, la qualité de la gestion publique et la gestion des risques mondiaux;
- Elle est accompagnée d'une **analyse plus fine** des mécanismes qui entretiennent la pauvreté et d'une **démarche proactive** à trois niveaux pour en rompre le cercle vicieux : opportunités, insertion (*empowerment*), et sécurité, comme le propose le rapport 2000/2001 sur le développement dans le monde ;
- La **transformation des instruments** de la Banque qui placent désormais la lutte contre la pauvreté au cœur de ses interventions et incitent les pays à définir eux même leur stratégie, que ce soit au niveau d'opérations ponctuelles par une démarche participative qui associe les bénéficiaires à la définition des projets, ou au niveau des politiques d'ensemble par les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, et de manière plus globale en proposant un cadre de développement intégré. Au-delà des facteurs économiques et financiers, cette approche ambitieuse fait ressortir l'interdépendance de tous les aspects du développement – qu'ils soient sociaux, structurels, humains, qu'ils touchent à la gestion publique, à l'environnement – dans une vision intégrée qui est celle du pays concerné. Cet instrument propose:
 - Une vision intégrée des besoins et solutions à long terme;
 - L'appropriation du processus par le pays;
 - Un partenariat avec les acteurs nationaux et étrangers;
 - Une attention portée sur les résultats effectifs du développement, et non pas sur les moyens.

Loin d'être une nouvelle mode, la lutte contre la pauvreté fait l'objet d'un consensus international, comme en témoigne le communiqué final des chefs d'Etat réunis dans le cadre du " Sommet du Millénaire " organisé en septembre dernier par l'O.N.U. En effet, les idées qui sous-tendent cette approche sont assez révolutionnaires. Le défi est de mettre en œuvre sur le terrain les idées de démocratie participative et d'inviter les élites des pays en développement à partager le pouvoir avec ceux qui n'avaient pas voix au chapitre. La Banque invite les pays à remédier aux inégalités sociales par une **révolution pacifique** en associant tous les partenaires (Etat, société civile, secteur privé) à la définition des politiques.

Une telle approche est-elle crédible ? Pour répondre à cette question, ne faudrait-il pas envisager d'aller la poser aux intéressés ? Je suis tout à fait prêt de demander à mes collègues œuvrant sur le terrain d'accueillir une **mission d'étude du HCCI** qui pourrait ainsi évaluer sur place la portée et les limites de la démarche – je pense par exemple à une visite en Mauritanie, pays assez proche, qui vient de bénéficier de l'initiative PPTTE et qui a activement préparé son cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. J'ai pour ma part été conforté par le témoignage d'un représentant de la société civile camerounaise qui se félicitait d'avoir pu

faire prendre en compte ses préoccupations tant dans la réalisation de certains projets (le fameux pipe-line) que dans la définition d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Sa conviction que la "bonne gouvernance" était une clé essentielle de la lutte contre la pauvreté rejoignait les analyses de l'ouvrage "La Qualité de la Croissance" auquel je viens de faire allusion. Il s'élevait avec force contre l'appétit des PDG (Policiers-Douaniers-Gendarmes) qui n'hésitent pas à rançonner les plus faibles...

Je ne pousserai cependant pas l'optimisme à croire que tout ira soudainement mieux parce que la Banque mondiale a révisé ses politiques et qu'elle a placé en tête de son rapport annuel pour l'an 2000 l'objectif mondial qui est de réduire de moitié la proportion de gens qui vivent dans une pauvreté extrême d'ici 2015. De nombreuses inquiétudes demeurent :

- **Sur la vulnérabilité de l'économie mondiale.** Certes, le monde a retrouvé, l'an dernier et cette année, des taux de croissance satisfaisants, mais celle-ci reste fragile : les efforts pour réduire la volatilité des marchés financiers progressent lentement ; la hausse des prix du pétrole taxe avant tout les pays pauvres non-producteurs ; et ceux-ci restent vulnérables aux aléas climatiques et aux conflits. Le combat engagé pour faciliter l'accès aux marchés des pays industrialisés des produits provenant des pays en développement doit être poursuivi ;
- **Sur la baisse tendancielle de l'aide au développement,** que M. Wolfensohn n'hésitait pas à qualifier de criminelle. Les flux privés vers les PED ont augmenté au cours des années 1990, mais ceux-ci n'irriguent qu'un nombre limité de pays et ne s'investissent que dans les secteurs rentables. L'APD reste indispensable pour les pays les moins avancés et les secteurs sociaux. Au-delà de la remise de dette, le vrai combat consiste à réaffirmer l'objectif des 0,7% du PIB que les pays nantis doivent consacrer à l'aide au développement. C'est possible, puisque certains d'entre eux (Pays-bas, Scandinavie) le font. L'Europe doit y tendre, et convaincre les Etats-Unis de ne pas se défaire de ses responsabilités internationales ;
- **Sur la méfiance de la société civile occidentale** vis-à-vis de ces nouvelles orientations, alors qu'elle aurait un rôle majeur de *capacity building* à jouer auprès de celle – encore jeune – des pays en développement. Certaines ONG l'ont compris, à l'image des Volontaires du progrès qui ont affecté à leurs équipes de terrain une personne chargée d'aider les communautés de base à préparer leurs demandes de financement auprès des fonds sociaux accessibles sur place ;
- **Sur la fracture numérique,** qui pénalise les pays les plus faibles alors que les nouvelles technologies pourraient être un formidable levier de croissance. La Banque mondiale (avec le programme INFODEV), la Francophonie (avec les autoroutes de l'information) cherchent à soutenir des programmes innovants pour favoriser les initiatives de développement qui ont recours à ces technologies ;
- **Sur la mise en œuvre du Cadre de développement intégré,** dont je viens de parler. Il offre pourtant un réel potentiel de mobilisation nationale en faveur du développement et de coordination des aides extérieures ; mais aussi,
- **Sur la capacité de la Banque** à vivre la révolution qu'elle s'est imposée. L'introduction simultanée d'un changement de culture, d'un nouveau système de gestion interne (SAP), de nouveaux instruments d'intervention et d'opérations plus complexes risque, à court terme, de ralentir le " temps de réponse " de l'organisation, avant qu'elle ne retrouve son régime de croisière.

Pour relever ces défis, la Banque doit compter sur le soutien de tous ses membres. Celui de la France et de l'Europe – dont elle assure la présidence – lui est indispensable :

- La **tradition sociale européenne** est une source cruciale d'expertise pour la réforme des systèmes de soins et de retraite dans les pays de l'Europe centrale et orientale et des systèmes de protection contre le chômage et la maladie en Asie ;
- La **générosité de l'Europe** qui contribue pour moitié à la reconstitution des ressources de l'IDA et pour les deux tiers à l'APD, en fait un acteur clé du développement ; Sa participation, préparée par la Présidence française, à la conférence internationale sur le financement du développement est essentielle.
- Sa **tradition intellectuelle** doit enrichir une réflexion commune sur les paradigmes du développement, trop marquée par l'influence des théories en vigueur outre-atlantique ; A cet égard, les réflexions du HCCI sur la lutte contre la pauvreté *et les inégalités*, sur *l'Etat de droit et la démocratie* comme thèmes de gouvernance, sur la *rénovation du concept de développement* et sur les modalités de partenariat par l'introduction d'une *approche contractuelle* nous semblent de la plus haute importance.

La France est particulièrement équipée pour inciter l'Europe à affirmer son *leadership* en matière de développement. Elle a une longue tradition de développement et sait, mieux que quiconque, ce dont l'Afrique a besoin; elle est le plus généreux des grands pays du G-8. C'est aujourd'hui le jour des élections américaines. Nous avons tous pu constater combien le développement était absent de la campagne. Il y a, en ce domaine, un vide que l'Europe peut et doit combler

Pour conclure, j'aimerais simplement dire combien j'apprécie le regain d'intérêt que porte la société civile française à l'action de la Banque mondiale. Nous avons tous à gagner d'une meilleure connaissance réciproque !

Débats :

- **Recyclage de l'aide sur les pays pauvres**

La concentration de 70% du portefeuille de la BM sur onze pays émergents en sortie de crise, qui bénéficient de capacités de financement sur les marchés des capitaux. Pour Y. Tavernier, ce constat jette une zone d'ombre sur la volonté réelle de cette institution à soutenir les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. De plus, dans un contexte de paupérisation de l'humanité, il y a lieu de dresser un bilan critique des initiatives engagées depuis des décennies.

En réponse, J.-F. Rischard rappelle que l'Inde, le Brésil, la Chine figurent parmi les pays émergents bénéficiant des ressources de la BM. Or, ces pays de grande échelle à économie duale affrontent des disparités nationales de revenus que l'on ne peut ignorer sur le moyen terme. 85% des pauvres vivent dans des pays qui peuvent se financer sur les marchés de capitaux. L'augmentation de la pauvreté doit être rapportée au doublement de la population mondiale, et à l'augmentation de l'espérance de vie de vingt ans.

- **Gestion de la dette**

En réponse à demande exprimée par Y. Tavernier et G. Massiah sur la politique de la BM en matière d'annulation de dettes et notamment des critères de soutenabilité retenus, J.-F. Rischard insiste sur l'engagement de la Banque depuis 1996 dans la résorption des dettes insoutenables, dans le cadre de l'initiative PPTE dont les montants sont à la hausse à plus de 27 Milliards de \$ (US). Par ailleurs, bien que ces programmes soient le pendant des initiatives de lutte contre la pauvreté, ils ne représentent en aucun cas un catalyseur exclusif de financement du développement. Il invite, enfin, la société civile à réorienter ses efforts sur le rétablissement des montants d'APD, et sur la gestion des risques globaux et de sécurité.

- **Traitement des matières premières**

J. Bugnicourt ne se satisfait pas d'un simple constat de marginalisation sur le marché mondial des produits primaires. L'exiguïté des marchés intérieurs appelle des mesures de désétrangement des économies du Sud par une reconnaissance du poids de l'économie informelle dite populaire.

La BM appuie l'ouverture à terme des marchés européens aux produits agricoles du Sud. Cette vague de libéralisation est d'autant plus urgente qu'une conjoncture mondiale en faveur du secteur tertiaire conduit à une dévalorisation relative du cours des matières premières.

- **Rapport Meltzer**

Quelle est la position de la Banque sur les recommandations exprimées dans le rapport Meltzer, notamment sur le positionnement parfois conflictuel des banques régionales ? (G. Massiah)

J. F. Rischard dresse une critique du rapport Meltzer dont les conclusions, selon lui, cantonneraient le champ d'investigation de la BM aux pays dont le revenu par habitant est inférieur à 4000 \$ (US), impliqueraient de recourir à un financement sous forme de dons (alors que l'APD est en chute) vis-à-vis des pays les plus pauvres et d'abandonner le système de prêts à long terme, la suppression de la SFI, ainsi que l'abandon de son activité en Amérique Latine et en Asie au profit des banques régionales.

- **Représentativité de la BM**

A une question soulevée par Ph. Hugon sur la répartition des voix au sein de cette institution,

J.-F. Rischard souligne que, contrairement aux idées reçues, le système d'actionnariat en fonction du poids des Etats membres s'accompagne de fait de discussions presque toujours consensuelles. Mais il y a des exceptions.

AUDITION DE M. Bruno DELAYE
Directeur général de la coopération internationale
et du développement au ministère des affaires étrangères
29 novembre 2000

Intervention liminaire :

La vision du Ministère des Affaires Etrangères sur la coopération financière internationale de la France s'identifie à celle qui figure dans le rapport remis par le Gouvernement au Parlement sur les institutions financières internationales.

Le montant de l'aide publique au développement française atteignait en 1999 34,7 Milliards de Francs (soit 0,39 % de notre PIB), dont 9,3 Milliards concernaient l'aide multilatérale. L'aide multilatérale représente donc 27 % de l'APD. La moitié de notre aide multilatérale passe par les institutions européennes, environ un tiers par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, et 7,6% par les Nations Unies.

A l'occasion de la présentation du budget du Ministère des Affaires Etrangères à l'Assemblée Nationale, la question du montant de l'aide publique au développement passant par le canal multilatéral a été discutée. Les fonds européens ont fait l'objet d'un examen par la commission européenne et la présidence lors du conseil des ministres européens du développement du 10 novembre 2000. L'UE doit retrouver son efficacité en matière d'aide au développement à travers le Fonds Européen de Développement. Les parlementaires se sont également interrogés sur l'efficacité de l'aide qui transite par le canal multilatéral ainsi que sur la visibilité et sur les gains politiques que la France peut en espérer.

La problématique du Ministère des Affaires Etrangères s'articule quant à elle autour de deux axes :

1- Comment rendre la part de l'aide versée aux organismes multilatéraux plus efficace et mieux articulée avec l'aide bilatérale ?

Faire en sorte que sur les questions du développement, dans leur dimension politique, sociale et économique, la France soit plus offensive par rapport aux doctrines et orientations de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International, et contribue ainsi à changer les rapports de forces internationaux.

1 - Pour rendre plus efficace l'articulation entre notre aide bilatérale et multilatérale, nous devons assurer une présence plus forte et une meilleure coordination entre les acteurs gouvernementaux français du développement et les gestionnaires des fonds à Washington (BM) ainsi que leurs représentants dans nos pays.

Le Ministère des Affaires Etrangères a été amené à développer ces dernières années deux types d'instruments, pour un montant de 70 MF en 2001, répartis entre les agences des Nations Unies, le Fonds européen, la Banque européenne d'investissement, la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement :

* La **fourniture d'experts français** au siège ou sur le terrain (la DGCID gère 66 experts français placés auprès de ces organismes en vue d'apporter un point de vue et une expertise française, et ce au niveau de la prise de décision).

* **La mise en place de fonds fiduciaires** auprès de la Banque Mondiale ou des banques régionales qui permettent de cogérer avec ces institutions des programmes de développement dans des secteurs spécifiques (environnement, politique urbaine, santé).

2- La nécessité d'une action offensive de la part de la France face aux doctrines et approches des IFIs dans le cadre d'une action du "collectif France" qui réunit les acteurs de la représentation nationale, des administrations, des collectivités locales, des ONG.

Il s'agit d'apporter progressivement une contribution française originale.

Dans ce cadre, la DGCID mène une réflexion autour de trois thèmes principaux, qui doit aboutir à l'élaboration de documents de travail, disponibles en janvier prochain, sur lesquels un avis du HCCI est souhaité, en vue d'élaborer une doctrine qui alimentera les discussions dans les forums internationaux :

- 1) Le thème de la lutte contre le SIDA sur lequel la France est en avance et met l'accent non seulement sur la prévention mais aussi sur l'accès aux thérapies. La France préconise l'organisation d'une véritable solidarité internationale pour donner aux populations des pays en voie de développement un accès aux thérapies, baisser le coût de cet accès, avec une participation du secteur privé.
- 2) Le thème de la " lutte contre l'inégalité et l'exclusion ", plus riche et dynamique que celui de " lutte contre la pauvreté " (mis en avant par la Banque Mondiale).
- 3) Le concept des biens publics internationaux.

L'offensive idéologique du Ministère des Affaires Etrangères, axée autour de ces trois thèmes, ne doit pas seulement être portée par les pouvoirs publics mais aussi par les organisations de la société civile qui doivent mener, outre leurs activités de solidarité concrète, des activités d'"advocacy international". Certaines de ces organisations ont compris cet enjeu (cf. le débat autour de la taxe TOBIN).

La définition des positions de la France au sein des organes dirigeants de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International ne relève qu'en 2^{ème} ligne du Ministère des Affaires Etrangères, le Minefi conservant la primauté en la matière.

Débats :

Yves Tavernier confirme l'intérêt d'une mobilisation forte des acteurs du développement : lors du congrès de Jakarta qui a réuni récemment tous les parlements du monde (dont l'un des thèmes à l'ordre du jour était " le développement et la lutte contre la pauvreté "), une résolution a été votée à l'unanimité qui incluait la nécessité d'une taxation sur les mouvements de capitaux à court terme pour constituer un fonds de solidarité mondial.

Parmi les propositions faites au terme du rapport, l'une d'entre elles pourrait suggérer que notre représentant à la Banque Mondiale soit sous la tutelle du Quai d'Orsay et non plus de Bercy. Le Quai d'Orsay a-t-il été consulté pour la rédaction du rapport du gouvernement ?

Stéphane Hessel relaye les propos de M. Camdessus (" c'est quand la France dit quelque chose d'important dans l'enceinte internationale que les choses bougent ") et souligne qu'il

est essentiel que nous ayons une politique du développement affirmée, et que celle-ci est de la responsabilité du Ministère des Affaires Etrangères. Il est important que la France fasse entendre clairement sa voix, en différenciant au besoin sa politique par rapport à celle de ses partenaires européens, avec laquelle elle doit cependant bien sûr s'accorder, ainsi que par rapport aux habitudes prises d'une politique axée sur la libéralisation et le rôle des marchés. Les réformes récentes de la coopération française n'ont pas été suffisamment mises en valeur comme étant une rénovation et une redynamisation de la politique de coopération de la France, "partenaire du développement".

Il faut parvenir à mobiliser l'opinion française sur l'importance cruciale pour la France et le monde d'un renouvellement beaucoup plus audacieux de la prise en compte des problèmes les plus graves du monde moins développé.

Gustave Massiah trouve intéressant l'accent mis sur la nécessité de l'advocacy international et celle d'un investissement intellectuel massif. Il faudrait définir l'organisation et les travaux à mener en matière de doctrine et de débat international sur le développement, aux niveaux français et européen. Un engagement de ce type est en effet nécessaire : il ne s'agit pas de se référer à l'ancien modèle social européen, mais de définir le projet social européen à mettre en avant. En la matière il importe que ce soit le Quai d'Orsay et non pas Bercy qui prenne l'initiative. La prochaine conférence des Nations Unies sur le financement du développement pourrait fournir l'occasion de faire converger les réflexions et les propositions sur diverses questions de fond (les marchés financiers, la taxation des paradis fiscaux, la question de la dette, le commerce et le développement, la réforme des IFIs).

Bruno Delaye reconnaît la nécessité d'un investissement intellectuel massif, mené non seulement dans les enceintes internationales, mais aussi au sein des sociétés civiles, des ONG françaises puissantes qui font de l'advocacy international (cf le remarquable rapport d'OXFAM sur le document de la Banque Mondiale traitant de la pauvreté). Il rappelle qu'il est tout aussi important aujourd'hui de se battre sur le front de l'imposition de nécessaires réglementations (concernant notamment la circulation des armes légères en Afrique, plaie aussi grave que le SIDA, le développement durable, l'exploitation des forêts, la fiscalité qui décourage les investissements privés), que pour maintenir un niveau élevé d'aide publique au développement.

A la question concernant la manière de rendre acceptable par l'opinion le maintien d'un effort public important d'aide au développement, il reconnaît que le Ministère des Affaires Etrangères doit améliorer sa communication sur l'aide et la rendre plus transparente. Le MAE met actuellement en place une politique systématique de communication sur chacun des projets qu'il finance (via le réseau internet, la constitution de listes de diffusion, etc...).

Par ailleurs il s'efforce d'associer systématiquement le PNUD ainsi que les grandes agences internationales qui ont acquis une légitimité incontestable, aux projets qu'il entreprend (par exemple invitation du directeur du PNUD à participer au comité d'orientation stratégique du fonds de solidarité prioritaire).

L'acceptation par l'opinion publique sera cependant difficile à obtenir car la communauté des médias se complait à véhiculer une image pessimiste de l'Afrique comme un continent porteur de catastrophes.

Sur la question des moyens que la France met en œuvre dans le domaine de la recherche, et des liens avec les chercheurs et les universitaires, il est rappelé que pour qu'il y ait un travail commun entre pouvoirs publics et universitaires, il faut qu'il y ait un intérêt mutuel et des enjeux partagés. Et ce, d'autant plus que, selon Alice Sindzingre, le dispositif de recherche français en développement souffre de fragmentation, de parcellisation et de sa faible visibilité. Il s'agit aujourd'hui prioritairement de renouveler le capital théorique et empirique en ce domaine (Gilles Lainé).

**AUDITION DE M. MICHEL
CAMDESSUS
ancien directeur général du FMI
29 novembre 2000**

Intervention de M. CAMDESSUS :

I - Rôle de la France dans l'aide au développement

L'aide au développement est nécessaire à l'équilibre mondial. Michel Camdessus regrette que la France ne s'y implique pas plus. Il est important que l'Europe soit reconnue dans ce domaine et la France (plus que la jeune Europe) a actuellement un rôle majeur à jouer. On a trop tendance à associer le FMI aux Etats-Unis qui représentent pourtant moins de 20% des quotes-parts du Fonds.

II - Réflexions sur les réformes du FMI

1/ Un certain nombre de réformes sont bien décrites dans le rapport du MINEFI (progressive transparence, concentration des activités sur la prévention...). M. Camdessus fait remarquer que la volonté de réforme est vive lors des crises, mais que lorsque l'on s'éloigne de celles-ci, l'enthousiasme réformiste retombe rapidement.

2/ L'importance d'une libéralisation ordonnée des mouvements de capitaux, qui s'oppose à la libéralisation débridée rencontrée dans certains pays asiatiques, est bien traitée dans le rapport.

3/ La question de la participation du secteur privé dans la prévention et la résolution des crises semble être une solution satisfaisante pour sécuriser le système financier et international. Mais il y a peu d'avancées. La suspension provisoire des opérations de poursuites serait un bon moyen de contenir les faillites en cascade consécutives à la panique du secteur privé.

4/ Le FMI peut-il être un prêteur en dernier ressort?

a) Le problème vient ici du fait que l'on utilise une notion préalablement définie dans un contexte national pour l'appliquer au domaine international : le FMI ne peut avoir une surveillance aussi rigoureuse sur les systèmes financiers des différents pays qu'une banque centrale sur les banques domestiques.

b) On constate qu'au cours des dix dernières années, le FMI a joué le rôle de prêteur en dernier ressort à deux reprises, lors de la crise mexicaine de janvier 1995 et lors de la crise coréenne de décembre 1997.

c) Lorsque le FMI n'a pas les moyens financiers de résoudre la crise, une allocation importante de Droits de Tirage Spéciaux est une solution possible mais la Bundesbank et la Fed s'y opposent.

4/ Les centres offshore doivent se plier à la loi commune sinon le système financier international restera bancal.

5/ Pour M. Camdessus, le pouvoir de décision au FMI doit revenir à un "conseil international des ministres des finances", plus proche du suffrage universel, remplaçant le Comité intérimaire purement consultatif, et non aux Hauts Fonctionnaires des pays siégeant au Conseil d'Administration. Cependant, cela ne soulève aucun enthousiasme des gouvernements des pays en développement qui, dans ce cas, ne pourraient plus se décharger de leur responsabilité dans les mesures parfois impopulaires.

6/ Il faut défendre l'universalité du mandat du FMI : le FMI ne peut se désintéresser totalement des questions sociales. Il doit définir des stratégies monétaires dans une perspective plus humaine.

III - La gouvernance mondiale

Le FMI date de 1945. Depuis, les problèmes ont changé et l'institution doit s'y adapter.

1/ Une instance d'arbitrage et de coordination efficace et légitime, notamment pour les questions d'environnement ou de clauses sociales, est indispensable : il faudrait élargir régulièrement les réunions du G7 ou du G8, que M. Camdessus considère illégitimes, à d'autres pays pour, par exemple, former un G24 qui se réunirait au moins une fois tous les deux ans.

2/ Le FMI est-il une institution d'aide au développement ?

Le FMI n'est pas une institution d'aide au développement. Néanmoins:

a) Il existe une relation circulaire (et non linéaire comme on l'a longtemps cru) entre développement et stabilité de la monnaie. Pour obtenir une monnaie saine, il faut qu'il y ait développement, mais il n'y a pas de développement sans l'assainissement monétaire prévu par les programmes d'ajustement structurel. Les pays qui ont adopté de tels programmes ont connu des taux de croissance deux fois supérieurs à ceux qui ne les ont pas suivis.

b) Des instruments adaptés aux pays en développement sont nécessaires : réduction de la dette, prêts à taux zéro .

Débat

Le débat s'est concentré autour de trois grands thèmes: la régulation des marchés, les politiques d'ajustement structurel et la "gouvernance" ou légitimité.

1) Régulation des marchés

Suite à une question de Yves Tavernier, Michel Camdessus s'est déclaré favorable à l'instauration de la taxe Tobin. Néanmoins, cette dernière sera totalement inutile dans un système où les centres offshore ne seraient alignés sur le droit commun.

Pour M.Camdessus, le FMI n'est pas une institution idéologique mais une institution de bon sens servant à mettre en commun une "sagesse collective" qui peut guider tous les pays qui le souhaitent. Il n'est pas vrai que les IFI entérinent un système régi par un libéralisme débridé, comme l'affirment quelques participants. Au contraire, l'outil de l'ajustement structurel est une solution pour améliorer les défaillances du marché.

2) Ajustement structurel et politiques publiques

M.Camdessus rappelle aux différents intervenants que 93 pays ont accepté l'ajustement structurel comme outil. Cela suffit à le rendre légitime malgré les oppositions qu'il suscite parfois. Dans un contexte de libéralisation mondiale, l'ajustement structurel a pour rôle d'aider les pays en développement à s'acheminer vers une libéralisation progressive, et non brutale.

Pour répondre à une observation faite par Yves Tavernier sur le rapport FMI de l'an passé qui recommandait à la France de baisser ses dépenses publiques, M.Camdessus répond que la France devrait profiter de l'embellie économique pour acquérir la " souplesse requise pour s'adapter aux nouvelles priorités". La France doit restructurer son service public.

3) La gouvernance mondiale

A la suite d'une remarque faite par Yannick Jadot (Solagral) considérant que la réunion d'un G24 ne résoudrait pas le problème d'une légitimité mondiale, M.Camdessus répond que le G24 pourrait être une instance de transition vers une institution davantage légitime. Il est vrai que la part des PMA dans la prise de décision du FMI est très faible, mais il faut aussi prendre en compte que ces pays représentent une très petite part dans l'économie mondiale et que leurs voix sont déjà surpondérées.

AUDITION DE M. JEAN-MICHEL SEVERINO
**inspecteur général des finances, ancien vice-président
Asie-Pacifique à la Banque mondiale**
29 novembre 2000

Intervention liminaire de JM SEVERINO :

A travers l'exemple de la crise financière asiatique, se profilent plusieurs questions concernant le fonctionnement, les moyens, les objectifs et la légitimité de la Banque Mondiale. Cette dernière a accentué son intervention sur la gestion financière et sociale de cette crise, se heurtant parfois à des difficultés institutionnelles et politiques.

Après avoir rappeler le contexte de cette crise (1), nous verrons que les politiques macro-économiques ont joué un rôle important dans son règlement (2), qu'une gestion sociale a été mise en place (3) et enfin nous nous interrogerons sur les stratégies actuelles des institutions financières en matière de mondialisation (4).

1°) Le contexte de la crise financière asiatique :

Le 2 juillet 1997, le Baht thaïlandais était dévalué, entraînant progressivement la quasi-totalité des devises asiatiques, puis des pays émergents d'autres régions du monde, dans une vaste crise de changes qui allait faire craindre, au printemps 1998, l'instauration d'une dépression mondiale. Les institutions de Bretton Woods ont été surprises en juillet 1997 par l'extension et la profondeur de la crise en Asie et surtout en Thaïlande. En ce qui concerne la Banque Mondiale, elle a fait preuve d'un aveuglement stratégique profond sur la région Asie-Pacifique, du fait de son incapacité à comprendre les racines de la crise mais également à cause de facteurs internes à l'institution.

Dans les années 1994-1995, l'objectif principal de la BM était la lutte contre la pauvreté. Elle se focalisa sur les PMA, le Cambodge, le Laos, le Vietnam, l'Indonésie et même la Chine, au détriment des pays à revenus intermédiaires, tels la Corée, la Malaisie et la Thaïlande qui furent abandonnés ou presque (ex : Le financement des programmes thaïlandais furent réduits de 200 millions de dollars, pour être totalement supprimés en 1998). Elle cessa toute surveillance des politiques macro-économique et financière des pays émergents pour se recentrer sur les politiques structurelles des pays les plus pauvres. En outre, la BM manquait de personnel compétent dans le secteur Asie (une seule personne sur place).

Lorsque la crise éclate durant l'été 1997, la BM considère que la gestion de celle-ci ne relève pas de sa compétence car elle est spécialisée dans le développement, mais de celle du FMI, plus présent en Thaïlande et en Corée.

Toutefois, sous la pression des actionnaires, la BM dut intervenir en Thaïlande. Le plan de sauvetage fut fixé par décret en conseil du G7 avec obligation d'utiliser tout l'argent dans un bref délais, ce qui était en contradiction totale avec la tradition de la BM. Puis, les actionnaires de la Banque décidèrent d'intervenir également en Corée, qui est membre de l'OCDE aujourd'hui et qui ne bénéficiait plus des interventions de la BM, avec la même obligation de dépenser 10 milliards de dollars en 12 mois et de discuter avec les autorités

coréennes sur leur objectif et modes d'utilisation. Dans les faits, seulement 7 milliards seront utilisés en 18 mois car ce pays s'est rétabli plus vite que prévu.

Puis vient le tour de l'effondrement de l'Indonésie où Suharto est désigné comme le responsable des événements dans son pays. Il est accusé d'avoir effectué de nombreuses ponctions sur l'économie. Une intervention en Indonésie suppose de s'attaquer directement aux politiques économiques avec lesquelles la BM a été alliée. Néanmoins, en novembre 1997, le FMI décide de toucher au système Suharto.

Ainsi, la BM a été attirée dans la crise asiatique contre son gré par ses actionnaires et le FMI car elle manquait des instruments et de motivation pour être efficace.

2*) L'importance du rôle des politiques macro-économiques :

La BM ambitionnait deux dimensions structurelles concernant sa politique financière. Celle du monde de l'entreprise et celle du social. La politique macro-économique est évidemment au cœur d'une politique sociale. Elle comporte trois nœuds cruciaux : la politique monétaire, la politique budgétaire et la policy-mix.

Dès le début, la BM s'est trouvée en porte à faux avec le FMI. Par ailleurs les équipes de la BM étaient également en désaccord en matière de politique budgétaire et plus ou moins pour la politique monétaire. Les politiques monétaires trop laxistes entraînent de l'inflation qui se traduit par des impacts négatifs majeurs sur la pauvreté.

La BM a manqué de cohérence en ne préconisant pas assez de contrôle des changes pour la Thaïlande, la Corée et la Malaisie. De plus, elle revendiquait des mesures structurelles. Elle était à la recherche de compromis alors qu'il n'était pas possible d'agir sur tous les fronts.

Néanmoins, des changements vont intervenir. En effet, le FMI changea sa position sur les questions budgétaires. Au printemps 1998, le problème monétaire n'est plus entre les mains des pays asiatiques mais dans celles du G7. Tandis que les taux d'intérêts américains baissaient. Ainsi, la crise interne aux pays d'Asie s'est résolue par des facteurs externes.

3*) La gestion sociale de la crise : "gouvernance internationale de la pauvreté".

Quand la crise est intervenue, ce thème devait être important et connaître un sans faute car l'impact serait très important du fait de la chute du PIB. D'ailleurs, avec le recul, on constate que les effets négatifs de la crise ont été très sérieux pour les populations les plus pauvres (8 à 10% de pauvres en plus, soit une dizaine de millions de personnes).

Toutefois, les impacts auraient pu être beaucoup plus importants. Cela est dû au fait que l'inflation et la contraction du PIB n'ont pas été assez profondes pour accentuer la crise. Par ailleurs la crise a été bien gérée sur le plan social.

En effet, de bonnes décisions ont été prises :

- En Corée, le système de protection sociale a été consolidé au sens européen du terme, notamment au niveau du soutien aux chômeurs. Sa mise en place fût très difficile sur le plan politique. La plupart des gouvernements libéraux asiatiques y étaient hostiles pour deux raisons. Tout d'abord, pour des raisons idéologiques qui tiennent au rôle social très important que joue la famille. Cependant on pouvait leur répondre que le système familial n'est pas capable de gérer une crise d'une telle ampleur. Puis, pour des raisons budgétaires du fait que ces pays sont conservateurs sur les questions sociales. Il a donc été difficile aux Etats de décaisser.

- Des outils d'intervention sociale directe ont été mis en œuvre. Dans un premier temps, il s'agissait de mesures alimentaires indifférenciées (consommations de base, énergies) qui dans les faits favorisaient surtout les classes moyennes. Cela était le seul moyen de faire accepter un budget plus important pour les actions sociales sur des biens qui sont le plus frappés par l'inflation.

Par ailleurs, des instruments discriminants ont été mis en place à travers une politique de grands services publics dans ces pays. Il s'agissait de soutien sélectif aux consommations sociales (éducation et santé) et de travaux publics. Si ce premier instrument a été très efficace, le deuxième a donné lieu à polémique au cœur de la Banque et de la société civile du fait des risques de fraudes et de corruptions qui peuvent exister quand le critère de la rapidité est privilégié pour obtenir des résultats sociaux. En effet, les risques de fraudes sont beaucoup plus limités quand ces mesures sont mises en place sur le long terme en collaboration avec les collectivités locales. Cependant, les résultats ne se font ressentir que dans 1 ou 2 ans. Il a donc fallu assurer la gestion d'une crise politique en Indonésie où ces instruments sociaux offraient au régime de Suharto la possibilité d'asseoir son pouvoir.

4*) *Les stratégies actuelles des institutions financières en matière de mondialisation :*

Il existe aujourd'hui une grande confusion chez elles. Deux questions sont sujettes à de profonds désaccords. Quelles sont les racines d'une crise macro-économique de changes ? Quels sont les bons instruments pour gérer une telle crise ?

Ainsi, même si les pays d'Asie du Sud-Est sont stables aujourd'hui, les facteurs de crise sont toujours présents. Des mécanismes de prévention des crises, de transparence, de politique économique ne sont toujours pas mis en place. Par conséquent, il règne une grande indétermination concernant le futur des institutions financières et les politiques macro-économiques et financières.

Débats :

En réponse à une question de M. Tavernier concernant l'influence des politiques américaines sur les décisions et stratégies des institutions financières internationales, JM Séverino souligne que l'on exagère le rôle donné aux Etats-Unis. En effet, il existe une concertation extrêmement forte dans le G7. En outre, la France s'est très alignée sur les décisions du FMI, de la BM et du G7 qui étaient d'ailleurs satisfaisantes.

Concernant l'Indonésie, il est vrai que le dialogue politique s'est effectué surtout avec les Etats Unis. Toutefois, le Japon et l'Australie ont joué un rôle diplomatique très important. Le Japon voulait qu'une certaine stabilité demeure dans cette région. Quant à l'Australie, elle voulait mettre à bas le régime de Suharto et éviter tout "boat people". Néanmoins, il n'est pas choquant que les institutions de Bretton Woods se sont tournées vers les acteurs les plus intéressés. Il ajoute que le Japon n'a pas de vues et revendications particulières sur la crise au Kosovo.

A une autre question de M. Tavernier, JM Séverino explique qu'il ne faut pas faire porter la responsabilité de toute cette crise au FMI. Celui-ci n'usait pas de la conditionnalité. Les pays avaient décidé librement de leur système monétaire. De plus, ces pays ne voulaient pas entendre parler du FMI qu'ils considéraient comme une institution de développement destinée plus particulièrement au continent africain. Par ailleurs, deux problèmes ont été soulevés au début de la crise. A savoir, la policy-mix et le choix d'une politique monétaire qui ne peut pas être universelle. Enfin, si le FMI a paru impérialiste au début de la crise, celui-ci a changé son attitude au printemps 98. Des erreurs ont également été commises au niveau de la BM. On ne peut donc pas dire que le FMI est responsable de cette crise.

Répondant à plusieurs intervenants - Mme Sindzingre, MM. Winter, Hessel et Jadot - JM Séverino a rappelé que la BM était, en 1944, une institution politique, voire uniquement politique pendant le contexte de guerre froide. Néanmoins, aujourd'hui, les enjeux politiques sont plus ouverts et plus portés sur les aspects structurels, sociaux et environnementaux. Ce

n'est donc pas une institution technocratique. Ainsi, lorsque la BM finance un programme, on ne peut s'interdire de penser qu'il y a là le soutien d'un gouvernement.

Toutefois, afin d'éviter toute dérive, un contrôle démocratique a été élaboré, par le biais de débats, de votes politiques et la responsabilité des actionnaires in fine. Cependant, il serait souhaitable que la société civile soit plus souvent consultée et que les pouvoirs du Conseil d'Administration ne soient pas diminués et ceux des ministres renforcés. La BM doit savoir mieux maîtriser la gestion politique. Son manque de collaboration est un handicap à sa neutralité. Elle l'empêche de percevoir les impacts anthropologiques, structurels et sociologique de son action.

En réponse à plusieurs interrogations de MM. Lion, Tavernier et Winter sur les programmes de la BM pour la lutte contre la pauvreté, JM Séverino a expliqué que la Banque est réticente à ce que cette lutte soit l'élément principal de l'institution, malgré les pressions fortes de l'opinion publique. En réalité, la compréhension des problèmes du développement est très large et très englobante dans les opérations de la BM. En outre, certaines options prises contre la pauvreté ont été contre-productives.

Aujourd'hui, la BM est confrontée à des réductions budgétaires qui structurent ses orientations. Par conséquent, ces choix sont plus restreints et se sont reconcentrés sur les pays les plus pauvres, laissant de côté les pays d'Asie du Sud-Est comme en 1995. Certains d'entre eux ont vu leur financement chuter de 60% de 1998 à 2000, pour passer de 10 à 4 milliards. Il reste à ces derniers le " crédit bail ". JM Séverino pense que c'est une erreur.

Il indique que le rapport Meltzer est très intéressant, même si celui-ci est trop restrictif car il ne tient pas compte de la nécessité des politiques structurelles. Les pays d'Asie, dont les pays les plus pauvres, ont besoin de stabilité macro-économique. Toutefois, si on suit ce rapport, il faudrait doter la BM d'outils et des capacités d'intervention en matière de politique macro-économique et doter le FMI des outils d'intervention en matière de politique structurelle.

Concernant les institutions ASEM, JM Séverino considère que la BM ne soutient pas assez leur action. Elles ont permis d'accroître considérablement la position de l'Europe pendant la crise, surtout en matière de questions sociales. Il faut poursuivre le dialogue avec eux, par le biais de forum notamment, afin que le progrès social ne soit plus perçu par eux comme un handicap à la compétitivité. M. Tavernier ajoute que ses pays sont très intéressés par notre conception du service public, concernant les affermages et les concessions.

AUDITION de Mme Stephane PALLEZ
chef du service des affaires européennes et internationales
 (direction du trésor, MINEFI)
 7 novembre 2000

Le rôle de la France dans la coopération financière multilatérale (document HCCI constitué à partir des données fournies par la direction du trésor)

1. La position française

- assurer la stabilité financière internationale et promouvoir le développement durable
- deux points d'appui : le FMI et la Banque mondiale
 - priorité pour ces deux institutions : réduire la pauvreté, donc viser l'Afrique et les PMA
 - impératif : coordination entre les deux organismes, dans le respect de leurs mandats et de leurs compétences (cf. initiative sur la dette)

2. Contribution et poids de la France dans les deux institutions

- contribution :

APD	1998	1999
Totale	33,9 mdsF	34,7 mdsF
Bilatérale	24,7	25,4
Multilatérale	9,2	9,3
<i>FMI</i>	1,5	1,3
<i>BM</i>	1,4	1,4
<i>Autres multi</i>	6,3	6,6

- poids dans les institutions :

	FMI	BIRD	AID
Part de la France	5,07%	4,33%	4,22%
Part de l'Europe	30,38%	23,55%	27,85%
Part des USA	17,67%	16,49%	14,83%

3. FMI

- universalité du FMI
 - le FMI doit être au service de tous ses membres
 - c'est un élément clé de son statut coopératif et de la bonne gouvernance mondiale (rôle du comité monétaire et financier international)
 - question des quotas
- rôle central sur trois sujets :
 - cadre macroéconomique et développement : ce cadre est une condition nécessaire du développement, c'est la tâche du FMI que d'assurer sa mise en place

- stabilité et intégrité financières :
 - i) régulation financière internationale : libéralisation financière ordonnée, régimes de change
 - ii) intégrité financière : lutte contre le blanchiment (GAFI), Forum de stabilité financière (centres offshores, normes et standards internationaux : ROSC, FSAP)
 - iii) fonds spéculatifs (hedge funds)
- traitement des crises : adapter les instruments du FMI :
 - i) réforme des facilités
 - ii) accent sur la prévention des crises : Contingent credit lines, implication du secteur privé (PSI)
- mettre les ressources nécessaires à la disposition du FMI :
 - contribution de la France au financement de la FRPC (facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance) et de PPTE
 - annonce de la contribution française à la FRPC intérimaire lors des assemblées de Prague
- perspectives :
 - assurer la pleine implication du FMI dans la lutte contre la pauvreté
 - renforcer la mise en œuvre conjointe des CRSP avec la Banque mondiale
 - mieux prendre en compte l'impact de l'ajustement dans les pays émergents
 - mettre en place une évaluation indépendante des programmes du FMI

4. Banque mondiale

- comité du développement de Prague :
 - biens publics internationaux : environnement, santé, stabilité financière
 - nouveaux instruments pour les pays les plus pauvres : FRPC à articuler avec le FMI
- priorités et politique françaises :
 - priorités : lutte contre la pauvreté, Afrique, biens publics internationaux
 - politique : “ bonne gouvernance ” de l'institution, en particulier au plan financier
 - rôle pour la France : implication dans l'élaboration des PRSP, concertations interministérielles spécifiques dans le cadre du CICID
- la lutte contre le SIDA, discours de M. Fabius à Prague :
 - mobilisation et meilleure concentration des moyens financiers (environ 10 milliards de dollars sur quelques années)
 - méthode : la BM dans son rôle financier, choix du meilleur acteur de terrain selon les contextes locaux en s'appuyant sur l'OMS et ONUSIDA
 - stratégie : une approche globale, de la prévention au traitement (en s'appuyant sur le FSTI)
- les débats actuels sur le mode d'action de la Banque mondiale :
 - principal atout de l'institution sa situation financière, pour abaisser le coût de la ressource et donc contenir les marges de crédit

- une grande transparence : transparence dans l'information, constitution de panels d'inspection
- articulation avec les banques régionales de développement
- sélectivité selon les types de pays : pays n'ayant pas accès au marché financier, pays à revenus intermédiaires

5. FMI et BM, deux aspects transversaux

- les relations avec la société civile
 - elles sont nécessaires
 - elles sont utiles : les ONG sont des agents d'appui importants dans les PED, par exemple dans les programmes des secteurs sociaux
 - elles contribuent à l'appropriation
 - elles participent de la "bonne gouvernance" : renforcement de la transparence et de l'évaluation
 - il appartient in fine aux Etats actionnaires de décider, en prenant en compte les points de vue entendus
- l'initiative sur la dette :
 - un effort majeur de la communauté internationale : 14 milliards de dollars d'annulations bilatérales, 14 milliards de dollars d'annulations multilatérales
 - un rôle important pour la France : initiative de Lyon, présidence du club de Paris, apports bilatéraux (contrats de désendettement et développement / financement multilatéral)
 - point sur la mise en œuvre de l'initiative :
 - i) l'objectif reste à 20 pays en 2000
 - ii) il faut rester vigilant sur le financement de l'initiative
 - iii) problème pour les pays en conflit
 - une obligation de résultat en matière de lutte contre la pauvreté :
 - i) collaboration FMI-BM pour aider les pays à concevoir des stratégies nationales pour tirer le meilleur bénéfice des marges de manœuvre
 - ii) un cadre macroéconomique minimal à respecter pour que l'impact des annulations de dette soit réel et durable en matière de lutte contre la pauvreté
 - l'initiative sur la dette fait naître de nouvelles questions :
 - i) les dépenses improductives
 - ii) la corruption
 - iii) le mode de financement des pays après PPTE